This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Esta é uma cópia digital de um livro que foi preservado por gerações em prateleiras de bibliotecas até ser cuidadosamente digitalizado pelo Google, como parte de um projeto que visa disponibilizar livros do mundo todo na Internet.

O livro sobreviveu tempo suficiente para que os direitos autorais expirassem e ele se tornasse então parte do domínio público. Um livro de domínio público é aquele que nunca esteve sujeito a direitos autorais ou cujos direitos autorais expiraram. A condição de domínio público de um livro pode variar de país para país. Os livros de domínio público são as nossas portas de acesso ao passado e representam uma grande riqueza histórica, cultural e de conhecimentos, normalmente difíceis de serem descobertos.

As marcas, observações e outras notas nas margens do volume original aparecerão neste arquivo um reflexo da longa jornada pela qual o livro passou: do editor à biblioteca, e finalmente até você.

Diretrizes de uso

O Google se orgulha de realizar parcerias com bibliotecas para digitalizar materiais de domínio público e torná-los amplamente acessíveis. Os livros de domínio público pertencem ao público, e nós meramente os preservamos. No entanto, esse trabalho é dispendioso; sendo assim, para continuar a oferecer este recurso, formulamos algumas etapas visando evitar o abuso por partes comerciais, incluindo o estabelecimento de restrições técnicas nas consultas automatizadas.

Pedimos que você:

- Faça somente uso não comercial dos arquivos.
  A Pesquisa de Livros do Google foi projetada para o uso individual, e nós solicitamos que você use estes arquivos para fins pessoais e não comerciais.

- Evite consultas automatizadas.
  Não envie consultas automatizadas de qualquer espécie ao sistema do Google. Se você estiver realizando pesquisas sobre tradução automática, reconhecimento ótico de caracteres ou outras áreas para as quais o acesso a uma grande quantidade de texto for útil, entre em contato conosco. Incentivamos o uso de materiais de domínio público para esses fins e talvez possamos ajudar.

- Mantenha a atribuição.
  A "marca dágua" que você vê em cada um dos arquivos é essencial para informar as pessoas sobre este projeto e ajudá-las a encontrar outros materiais através da Pesquisa de Livros do Google. Não a remova.

- Mantenha os padrões legais.
  Independentemente do que você usar, tenha em mente que é responsável por garantir que o que está fazendo esteja dentro da lei. Não presuma que, só porque acreditamos que um livro é de domínio público para os usuários dos Estados Unidos, a obra será de domínio público para usuários de outros países. A condição dos direitos autorais de um livro varia de país para país, e nós não podemos oferecer orientação sobre a permissão ou não de determinado uso de um livro em específico. Lembramos que o fato de o livro aparecer na Pesquisa de Livros do Google não significa que ele pode ser usado de qualquer maneira em qualquer lugar do mundo. As conseqüências pela violação de direitos autorais podem ser graves.

Sobre a Pesquisa de Livros do Google

A missão do Google é organizar as informações de todo o mundo e torná-las úteis e acessíveis. A Pesquisa de Livros do Google ajuda os leitores a descobrir livros do mundo todo ao mesmo tempo em que ajuda os autores e editores a alcançar novos públicos. Você pode pesquisar o texto integral deste livro na web, em `http://books.google.com/`

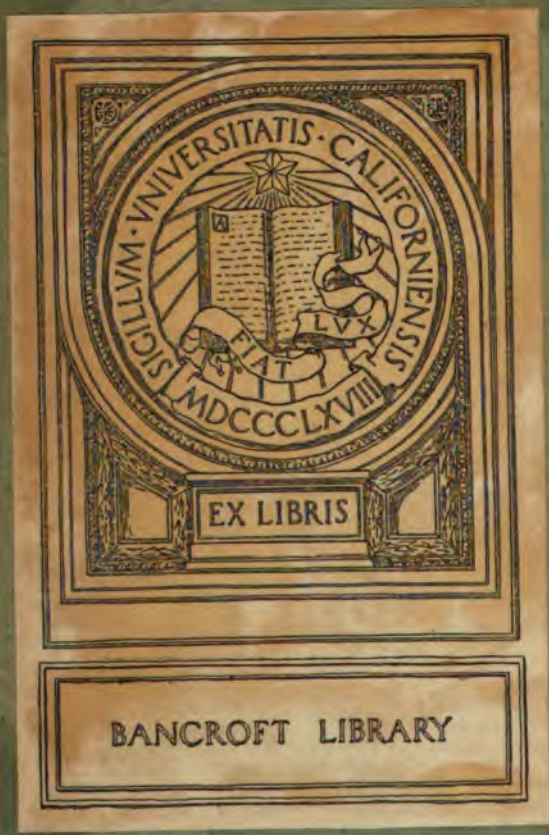
UC-NRLF
$B 144 766

do executivo. Mas infelizmente ainda neste poncto a experiencia e a observação nos ministram attestados negativos. Antes de tudo, os chefes dos departamentos executivos, os ministros, devem tambem ser membros do parlamento, com a aggravante de que o cabeça do gabinete, o primeiro ministro, deve ser o *leader* da maioria parlamentar. Já isto leva a presumir que estes personagens hão de soffrer dos mesmos males dos seus collegas não ministros. Póde mesmo dizer-se que nelles o vicio será tanto mais efficiente quanto mais intensa é a parte que tomam na vida do parlamento. Antes de penetrarem no sonhado paraizo ministerial, passaram todos pela chamma inexoravel do purgatorio parlamentar que, se na Inglaterra purifica o caracter, nos outros paizes, que não teem as mesmas condições, devora as qualidades de independencia e altivez com que, por ventura, transpozeram os umbraes da vida publica.

Quanto á regularidade no governo e administração

O exercicio do governo, como toda actividade administrativa, não se comprehende sem espirito de continuidade, o que aliás é verdade de todo movimento. Os ministros parlamentares, porém, podem estar seguros de tudo, menos de não terem de largar as pastas no dia de amanhã. A qualquer momento, um attrito superveniente, inesperado, póde deital-os abaixo. E' o phenomeno mais cor-

rente na vida parlamentar dos paizes imitadores da Inglaterra. Que obra de merito poderão emprehender com segurança e, portanto, com integridade de animo, homens que nenhum fundamento teem para prever se a podem ou não levar a cabo? Depois, nenhum espirito observador ignora que as melhores emprezas a que nos abalançamos, aquellas que nos custaram maior somma de meditação, quanto mais originaes e bem acabadas forem em seu plano, quanto mais sahirem da rotina consagrada — tanto mais espantam aquelles a quem as revelamos por primeira vez. O ministro começa a realisação de uma ideia, mesmo naquelles districtos de administração que a lei assignala á sua privativa iniciativa; deputados que nunca estudaram o assumpto, que d'elle não entendem senão o que sempre viram fazer, sentem naturalmente, ao primeiro conhecimento que travam com o plano do governo, pruridos de opposição; duvidam da efficacia da concepção; as criticas surgem logo; as perguntas impertinentes obsediam o ministro; as interpellações não demoram; e, quando mesmo o poder executivo atravessa triumphante esse caminho eriçado de aculeos, o seu animo deve estar já bastante quebrado, a sua energia diminuida para tentar nova experiencia. Quantas vezes, para evitar taes difficuldades, não terá de truncar em meio da execução o plano systematico que havia traçado! quantas outras, a conveniencia maior, a suprema razão de não comprometter o gabinete lhe não im-


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS
BANCROFT LIBRARY

2 C
a
n

DO GOVERNO

PRESIDENCIAL

Typographia da Companhia Nacional Editora

DO GOVERNO

PRESIDENCIAL

NA

REPUBLICA BRASILEIRA

POR

J. F. DE ASSIS BRASIL

LISBOA
COMPANHIA NACIONAL EDITORA
50, Largo do Conde Barão, 50
MDCCCXCVI

F2520
A1

Unión Panamericana
Washington, D. C.
Este libro se envia en canje
de duplicados.

21365
Bancroft Library
Pan·Amer·Ex.
Feb 13, 1934

Não tive em vista offerecer nesta obra um tractado da especie de governo que lhe dá o titulo. Muito menos emprehendi commentar systematicamente a constituição da republica. Desejei fazer um livro de actualidade, com algumas condições que lhe permittissem viver um pouco mais do que o momento actual.

E', pois, este, antes de tudo, um livro de combate, sem abandonar, por isso, a pretensão de assentar principios. Nos tempos que correm para a nossa patria, será bem difficil evitar que algum sopro de controversia e de lucta inflamme os escriptos politicos, ainda os dos espiritos mais tolerantes, entre os quaes ambiciono ser contado. Como homem convencido e que tem estudado e meditado o seu assumpto, mostrarei algum ardor no ataque e

na defeza; mas declaro que nenhuma aversão me merecem as opiniões, e menos as pessoas, dos que forem de parecer contrario ao meu. A divergencia de opiniões, quando não é irritante e fanatica, como infelizmente nos acontece hoje, deve ser considerada grande bem publico. A democracia, em troca de bellas virtudes, tem um lado feio e perigoso: desde que nella o campo está inteiramente aberto á concorrencia de todos, desde que nenhum privilegio reconhece e póde sagrar triumphador ao de mais obscura procedencia, com a condição de ter em seu favor o voto da maioria, — é preciso que nobres objectos animem a lucta, para que não degenere em competencia de individualidades e logo em briga de facções.

Quanto ás fontes de inspiração para este trabalho, quasi posso affirmar que outra não tive que não fosse a minha propria meditação sobre o que tenho observado no nosso e em alheios paizes. Tinha, sem duvida, uma larga leitura anterior dos mais eminentes espiritos que tractaram esta e analogas materias — dos Montesquieu, dos Blackstone, dos de Tocqueville, dos Story, dos Kent, dos Macaulay, dos Freeman, dos Laboulaye, dos Bryce,

dos Dupriez, sem contar os tres venerandos apostolos do *Federalista* — Hamilton, Madison e Jay; mas, emquanto escrevi, não abri livro, a não ser por excepção rarissima. O pouco que cito é ordinariamente de memoria. Como queria falar ao senso commum e ser por elle facilmente entendido, pareceu-me que melhor o seria assim do que apoiando as razões em conceitos de sabios, que não escreveram para o nosso caso, nem o conheceram. O que perder a obra em galas de erudição ganhará talvez em applicabilidade practica e em facilidade de ser comprehendida.

E' só nisso que fundo alguma presumpção de haver sido util ás minhas ideias e opiniões, escrevendo estas paginas, *e, perchè io so che molti di questo hanno scritto, dubito, scrivendone ancor io, non esser tenuto presuntuoso, partendomi, massime, nel disputare questa materia, dagli ordini degli altri. Ma, essendo l'intento mio scriver cosa utile a chi l'intende, m'è parso piú conveniente andar dietro alla verità effettuale della cosa, che all'imaginazione di essa: e molti si sono imaginati republiche e principati che non si sono mai visti nè conosciuti essere in vero; perchè egli è tanto dis-*

costo da come si vive a come si doverria vivere, che colui che lascia quello che si fa per quello che si doverria fare, impara piuttosto la rovina che la preservazione sua. (IL PRINCIPE, CAP. XV.)

Ahi fica esse trecho do famoso propheta politico da Renascença, como satisfação aos amigos de citações e como desculpa da completa pobreza que, no genero, ostenta o meu livro.

Lisboa, Janeiro, 1896.

A. B.

LIVRO I

ESTADO DA QUESTÃO

CAPITULO I

É LICITO PROPOR DESDE JÁ RETOQUES Á CONSTITUIÇÃO?

Uma sabia constituição politica não se deve presumir eterna. Todas as leis são proficuas, emquanto correspondem ás condições que vieram regular. Devem todas variar com a evolução das sociedades a cuja actividade presidem. E, como se tracta de uma creação em que entrou por muito a intelligencia do homem, e não sómente a simples espontaneidade da natureza, a transformação se ha de dar tambem em grande parte pelo esforço intelligente, cujo instrumento principal é a discussão. A regra, pois, é que todas as constituições são discutiveis e perfectiveis. A essa these geral não escapa a constituição dos Estados Unidos do Brasil. Para o nosso caso, porém, ha razões especiaes, que veem singularmente fortalecer esta verdade.

Nenhum pacto fundamental, destinado a uma longa permanencia, foi discutido e fabricado em circumstancias menos propicias do que o nosso. Corro, porém, a declarar que não sahiu elle, por

isso, indigno dos progressos da sciencia politica. Antes, pelos motivos que adiante direi, é um dos que mais honra fazem, pelo menos theoricamente, ao adiantamento do espirito de liberdade bem entendida, que cada vez se define melhor e penetra mais a civilisação a que estamos incorporados.

Preparada pela força das cousas, desde muito, no mais intimo da nação brasileira, a mudança radical que começou a 15 de novembro de 1889, não estava, entretanto, egualmente evidenciada nas intelligencias. Era maior o trabalho latente de espontanea decomposição da monarchia centralisada do que a formação precisa da consciencia civica no sentido da republica federativa. A substituição foi uma surpreza, senão para todos, ao menos para o grande numero. Poucos brasileiros estavam conscientemente appercebidos para precisarem a nova formula que os factos exigiam no logar da que se subvertia, por um movimento que, sem ter a essencia, teve todas as apparencias de um golpe de theatro. Ainda mesmo quanto aos que fizeram excepção á regra, é facil de comprehender quam pouco efficaz deve ter sido a acção d'elles, operando no tumulto dos desorientados, que eram quasi a unanimidade.

A obra reformadora do governo provisorio

Uma cousa, porém, foi desde o primeiro momento claramente accessivel aos espiritos menos

illuminados — foi que a simples deslocação da monarchia importava o seu desapparecimento para todo o sempre.

O governo provisorio, que se levantou sobre a arena d'onde se retirava definitivamente o imperio, teve essa consciencia, e, por isso, começou a agir como quem dispozesse em circumstancias da maior normalidade e segurança. Nas suas primeiras semanas de vida decretou medidas e leis que traduziam profundas reformas de muitas ordens. Deliberadamente, ou não, porém, a sua actividade exerceu-se apenas sobre assumptos que não entendiam com a organisação politica exclusiva da republica. Foram, por outro lado, innovações que a ninguem desgostaram, nem offenderam, tal era o sentimento universal de que tudo aquillo havia de ser voluntariamente homologado pela opinião, quando livremente podesse responder. Todas essas reformas representavam antigas aspirações nacionaes. O principio federativo, a grande naturalisação, o casamento civil (muito incompleto), a separação dos poderes temporal e espiritual e outras cousas similhantes não eram privativas do principio republicano, nem essenciaes a elle. Já constituiam theses defendidas por muitos membros eminentes dos partidos monarchicos. E' verdade que a monarchia nunca havia de permittir essas reformas, mas simplesmente porque a monarchia representava uma situação antinomica com a natureza do paiz: temia offender o espirito conservador e despertar maiores aspira-

ções no liberal. Ninguem, entretanto, poderá sustentar em boa razão que haja incompatibilidade essencial entre o principio hereditario e aquellas instituições. Seria negar a evidencia: ha monarchias federativas, ou, pelo menos, confederativas, ha descentralisação administrativa, ha casamento civil e divorcio (que é o seu complemento e consequencia) ha secularisação dos cemiterios, ha separação entre a egreja e o estado—em povos monarchicamente constituidos. Por outro lado, existem republicas onde estas medidas nunca poderam ser adoptadas. Lançando dictatorialmente taes decretos, o governo provisorio obtemperou, pois, a uma corrente de opinião que era universal no paiz; não teve, ou não devia ter, preoccupação de deitar o germen da constituição do novo regimen. Essa tarefa reservou-se ao congresso constituinte.

Como se constituiu a constituinte

Não teve o imperio quem sahisse a aparar o golpe inesperado que o prostrou para sempre a 15 de novembro. Tampouco encontraria quem viesse disputar nas urnas o direito de reagir em nome d'elle na constituinte. Sem a menor necessidade de temor pela sorte da republica, tão inabalavel quanto a monarchia estava e era julgada definitivamente morta, foi, entretanto, a eleição d'essa grande assembleia realisada por um regulamento despotico, que, não somente garantia representação apenas á

opinião em maioria, mas armava a auctoridade de cada estado de meios legaes para suffocar toda e qualquer candidatura, mesmo republicana, que não fosse proposta ou admittida pela influencia official. A falta de possibilidade do comparecimento de quem impugnasse o facto consummado e mais ainda a exclusão dos candidatos independentes — geraram dois effeitos perniciosissimos: uma escolha defeituosa de representantes, e, depois, a maior confusão nos trabalhos do congresso, onde a falta de opposição de principios produziu logo divisões insensatas, inspiradas em interesses de bairrismo, em preoccupações de seita, em antagonismos pessoaes, em minusculas pretensões. Havia uma especie de peso material, que esmagava os homens de independencia moral e intellectual. Não é para maravilhar que algum venha somente hoje dizer ao paiz o que não pôde explicar então.

Como trabalhou a constituinte

Alem d'esse vicio de origem, teve ainda em partilha a constituinte um momento psychologico puramente negativo, quanto aos graves fins que a deviam inspirar. Já noutro logar (*) desenhei a largos traços essa rara situação.

A constituição da republica foi discutida e votada na epoca menos propicia á serenidade e inte-

---

(*) *Democracia Representativa*, 3.ª edição, liv. IV, CAP. VII.

gridade dos espiritos. Sobre todas as ordens da actividade nacional pairava sombria atmosphera de indecisão, de anciedade indefinida. O velho soldado, tão bravo, patriota e capaz de acção material quanto incompetente para organisar e administrar, posto pelas circumstancias á frente do levante militar que serviu de pretexto á queda espontanea do imperio, começava a revelar os primeiros symptomas de attracção para o abysmo. Cega imprevidencia dos republicanos antigos e dos christãos novos que o rodeavam induziu-o a prolongar por mais de um anno a dictadura, que devia ser tão rapida quanto era urgente e facil deixar correr a vida nacional pelo alveo normal que lhe rasgára a tendencia historica do paiz para a democracia. Ardia a capital na febre do jogo de bolsa, herança fatal dos ultimos dias do imperio, moribundo, mas excitado ainda artificialmente e apparentando robustez, como os velhos que propinam philtros magicos, que lhes permittem a illusão da mocidade no proprio momento que precede o derradeiro estertor da natureza impotente. Vinha perto o krack, com o seu periodo algido consequente, que tinha de reflectir difficuldades em toda parte, inclusivè no governo. Apontavam já, por signaes que pouca duvida podiam deixar, os primeiros annuncios da anarchia, que, provocada por tantos erros, devia ser uma como vingança da natureza, depois da queda sem estrepito das velhas instituições: a revolução devia ganhar em extensão

o que lhe faltou em intensidade. Todos estavam inquietos, preoccupados, perturbados. Ninguem tinha calma para meditar e menos para deliberar. E, finalmente, — circumstancia não sem valor para o moderno criterio sociologico — a temperatura de dezembro, janeiro e fevereiro affrouxava nos mais resistentes a fibra physica que as causas moraes houvessem poupado. Esses legisladores, *quorum pars magna fui* (devo confessal-o com a lealdade de quem depõe para a historia) não podiam fazer obra que pretendesse inalterabilidade desde os seus primeiros passos.

A legiferação da constituinte tinha de corresponder fatalmente ao meio que a envolvia. Tiveram assento na grande assembleia — é verdade — homens de muita competencia e virtudes, tanto provenientes da antiga patrulha republicana, como d'entre os que foram melhores servidores do imperio. Não formavam os d'essa tempera o maior numero, mas seriam, assim mesmo, bastantes para, em circumstancias ordinarias, sobrepujar e dirigir a mole dos inexperientes, ignorantes, incapazes de todos os generos. Porém, lá dentro, obedecendo á lei tyrannica da adaptação ao meio, as aguias pouco se distinguiram dos gansos. Ninguem pareceu ter levado para a constituinte ideias organicas systematisadas: os oradores que mais assiduamente occuparam a tribuna foram banaes repetidores da constituição dos Estados Unidos do norte, ou meros prolongamentos dos obececados faladores do regi-

men passado, portadores das eternas intrigas dos seus campanarios, opposicionistas ou governistas incontinentes; os *leaders* que mais actividade desenvolveram mostraram menos plano constitucional do que preoccupação de vantagens politicas, ainda que nem sempre pessoaes; o ministro mais influente agia pela ideia fixa das suas reformas financeiras dictatoriaes, e pouca ou nenhuma attenção consagrou á defeza da constituição, em cujo projecto collaborára.

Teve ainda a constituinte o defeito de ser uma assembleia muito numerosa. Além de que a quantidade de deputados era grande, ainda tiveram de trabalhar estes em promiscuidade com os senadores. Farei sentir em outro logar os inconvenientes das multidões legislativas. Entre elles sobreleva o isolamento e desanimo a que são votados os representantes mais calmos e infensos ao ruido e ao tumulto, o que importa dizer — os mais aptos para a meditação do que para a expressão. Estes formam o nucleo onde se recrutam os homens mais capazes de offerecer juizo recto sobre as cousas. Mas teem horror á confusão, e logo se refugiam em um canto, deixando a grande arena livre aos mais ousados para discursar, porém menos habeis em raciocinar. Como os seus pensamentos não passaram pelo crysol dos debates, escassa probabilidade terão de inspirar as deliberações definitivas.

Entretanto, a constituição não é má. Não é má, porque o não podia ser. Na altura em que estava-

mos da evolução da sciencia politica, não era licito deixarmos de ver o quadro dos resultados a que abstracta ou concretamente haviam chegado os povos que antes de nós tinham trilhado a senda em que recem entravamos. O que nos faltou não foram conhecimentos; foi repouso e reflexão para affeiçoarmos perfeitamente ao nosso caso o que nos aponctava como bom a experiencia ou a locubração dos outros. Assim é que, bem observada a nossa constituição, nenhuma das existentes lhe será superior em nada do que entende com aquelles principios que se podem generalisar a todos os povos adiantados; mostrará, porém, mais de um poncto fraco no que se refere ás disposições relativas ao modo peculiar da nação. E' nesse campo especialmente que a minha critica se vae exercer, depois de haver cotejado os dois systemas rivaes — o parlamentar e o presidencial, aferindo-os sempre pelas exigencias do caso brasileiro.

CAPITULO II

DE QUE INDOLE É A REFORMA QUE NOS CONVÉM?

Não ha hoje pensador esclarecido que afague o velho sonho de que as constituições politicas possam ser obra de um dia. Ainda quando á competencia theorica do legista se unisse a immaculada sinceridade do patriota, seria insufficiente para a producção de uma boa lei fundamental. Nos nossos dias os mais modestos legisladores constituintes não iriam pedir a Spencer, como foram outr'ora ingenuos colonos da Carolina supplicar a Locke, a constituição que houvessem de traçar para a sua patria. Melhor é encommendar a legislação ao bom senso, inspirado nas tradições e nas exigencias particulares de cada povo — do que pedil-a a sabios divorciados da vida de acção.

O valor dos textos escriptos é precario e transitorio; não encerram por si sós virtude para cousa alguma. Embora escriptas primorosamente, nascidas embora da mais pujante corrente do pensamento dominante em um dado momento, as leis

fundamentaes, se são lettra fria e immovel, não tardarão a offender as tendencias progressivas do organismo social. E' este um ser vivo, que não póde jazer, eterna chrysalida, amortalhado em tecido de fórmulas immaleaveis. A' similhança dos corpos animados, soffre perpetuo trabalho de nutrição e desnutrição, assimila progressos e elimina substancias que já não teem objecto util. Chega-lhe um dia em que perde por completo a identidade substancial com o que d'antes era, conservando apenas a apparencia do que foi. Emquanto os textos permanecem taes quaes foram formulados, o organismo cresce, modifica-se, desenvolve um orgam, atrophiando outro, dispensa uma funcção, ostentando outras novas a par de novas aptidões, rebella-se em breve contra o molde material e o rompe.

As mais bellas constituições do mundo, as mais pretenciosas de haverem compendiado soluções completas pedem reforma a curtos intervallos.

Mas o solemne, quasi mystico, sentimento que a magestade da missão infunde no legislador, individual ou collectivo, que é chamado a dar fórma nova á patria que nasce, ou que surge modificada ao impulso revolucionario, suggere-lhe tambem de ordinario a falsa presumpção de que a obra que faz será eterna. Rara é a lei organica que a cada passo não está marcada pela preoccupação de immobilisar-se no seu valor litteral. Todas trazem disposições explicitas tendentes a difficultar a propria reforma, senão a impossibilital-a. Algumas reser-

vam certas materias com caracter de inviolaveis e sagradas, nas quaes jámais será licito tocar, sem commetter sacrilegio. Trabalho vão e filho de ingenuidade, sincera sim, mas destinada certamente ás mais amargas desillusões. De um lado, a experiencia do mechanismo em acção, que nunca deixará de revelar aqui e ali imperfeições e faltas; de outra banda, sollicitações novas do corpo nacional, reclamando o apparecimento de agentes e apparelhos tambem novos: a breve passo os antagonismos evidenciam-se e a opinião levanta-se, tanto mais aggressiva quanto mais represada foi, derruindo o que ainda hontem se reputava construcção inalteravel.

A estabilidade da constituição ingleza

A constituição que mais justamente tem conquistado admiração e applauso, a que mais se tem aperfeiçoado sem prejuizo da ordem publica, é tambem a mais debil de todas, a que nunca foi sequer escripta, a constituição ingleza. O imperio britanniço não tem compendiado em um corpo systematico o que se chama constituição politica. Entretanto, os mais profundos estudiosos do mundo representativo, e até os proprios politicos e pensadores inglezes, invocam continuamente — *a constituição ingleza*. E' que ella realmente existe. Existe, mas não está no papel. Tal facto, que parece uma excentricidade mais, dos curiosos habitantes da ilha

nebulosa, é precisamente o que permitte e explica a vitalidade da sua lei fundamental. Desroupada de duros textos, desembaraçada de frios dogmas pretenciosos e contentando-se com manter como simples ornamentação o que para outros povos é considerado essencial, — a constituição caminha e progride com o corpo social que a veste, modifica-se consoante ás exigencias d'elle, por um trabalho latente, analogo ao mysterioso crescimento dos organismos vivos, de que falei. A sua evolução é constante, como a do estado de saude; não é intermittente, como a dos enfermos. Exemplo eloquente da naturalidade com que lá os orgams nascem, se transformam ou apropriam ás novas sollicitações da evolução — é o *gabinete*, tal qual existe hoje. Peça essencial da architectura parlamentarista, que amarra e equilibra os dois lados convergentes da ogiva constitucional — rei e parlamento, — o gabinete não existe em virtude de texto algum escripto, nem seria possivel ao mais paciente prescrutador pôr o dedo sobre o poncto historico exacto em que elle germinou no conjuncto das instituições. Sem elle, entretanto, o edificio inteiro ruiria por terra. (*)

(*) O Gabinete vive e funcciona por tradição, sem que uma linha de lei escripta, ou de constituição, se possa citar, que determine as suas relações com o Monarcha, com o Parlamento, com a Nação, ou sequer as relações reciprocas dos seus membros ou as d'estes com o Chefe. GLADSTONE, — *artigo publicado em 1878, na* NORTH AMERICAN REVIEW.

Esta feliz circumstancia é exclusiva do povo inglez, e desde já quero advertir que o reconhecimento d'esse facto é que faz com que, sem deixar de admirar as instituições britannicas, eu as não queira para o meu paiz. Farei ver adiante como e porque o povo que não fôr convencionalista e fleugmatico, para não dizer — mechanico, como o inglez, só colherá descalabros da mania de imital-o em tudo. A lei sociologica, porém, onde o phenomeno arraiga, é extensiva á humanidade inteira: não é possivel enjaular a natureza em formulas emperradas.

O progresso é condição commum a todas as sociedades, tanto ás aperfeiçoadas em civilisação, como ás que se encontram ainda nas primeiras escalas, e as leis teem de acompanhar sempre, senão na lettra, ao menos na applicação, cada modalidade do corpo social. Nas sociedades bem constituidas, as leis conservam mais a fórma e mudam mais a essencia do que nas sociedades atrazadas. Ideal de uma boa constituição politica seria aquella que, supprimindo a intermittencia das reformas mais ou menos pacificas, acompanhadas sempre de movimentos febrís do corpo nacional, permittisse o trabalho surdo e invisivel da evolução em plena liberdade. Esse é mais ou menos o caso inglez.

Como nos devemos encaminhar para a mesma situação

Para que uma constituição se preste a ser assim modificada pelo uso, é necessario ter ganho

grande respeitabilidade no conceito instinctivo do publico. Na Inglaterra não foi isso obra de uma, nem de poucas gerações. Desde a *Magna Carta* de João sem Terra até aos ultimos cem annos, em que as instituições se canalisaram normalmente, ha seculos de permeio, cheios de violentos abalos de todo genero. Salta aos olhos do observador que a nossa constituição, que é de hontem, não póde já pretender ser monumento historico indiscutivel, combinando a inalterabilidade formal com os progressos indispensaveis. Por isso tambem, podemos perder a esperança de ser, ámanhã já, tão bem governados como os inglezes.

Mas temos a vantagem de viver em um tempo e em um continente em que todas as cousas se conseguem melhor e mais rapido. O nosso paiz era ainda habitado por selvagens grosseiros, quando já a Inglaterra dava ostentosos annuncios da sua grandeza. Quando já ella havia conquistado quasi a perfeição das suas admiraveis instituições, nós eramos ainda colonia miseravel. Por que razão tambem a nossa constituição não ha deitar raiz no consenso publico em tempo relativamente curto? Se a da monarchia não teve totalmente essa sorte, foi porque a monarchia era o provisorio, estava destinada, mesmo na opinião dos seus mais devotados servidores, a ceder o passo á democracia verdadeira.

Na republica de Washington, que não esteve,

como nós, mais de meio seculo embaraçada nas teias de aranha do provisorio, o phenomeno é bem patente. A constituição norte-americana levou alguns annos entre discussões e reformas, até conquistar equilibrio estavel entre as forças que disputavam preferencia. Entrou em seguida no numero das cousas que já não teem que temer attentados, e agora os seus aperfeiçoamentos são continuos, ainda que impalpaveis a cada momento em que se realisam. E' sempre, apparentemente, o mesmo instrumento, do qual, entretanto, mãos cada vez mais dextras se vão servindo, produzindo cada dia trabalho mais bem acabado.

E' uma situação analoga a que se deve desejar para a constituição da nossa republica. Nos dias que correm é impossivel evitar que ella soffra asperas criticas e ataques. A sabedoria não manda despresal-os sem exame. Collocada no zenith do firmamento politico, a constituição deve brilhar para todos; é, pois, necessario que ella busque accommodar-se á media das correntes de opinião que animam o paiz. Será então a resultante de forças multiplas e, como tal, a sua estabilidade se poderá manter sem perigo algum, deslocando-se com a evolução dos elementos que a conservam em equilibrio. Emquanto a não tivermos estabelecido nessa posição, não terá logrado condições de respeitabilidade mais capazes de lhe garatir vida fecunda do que o apoio das bayonetas. Para lá chegar, é preciso retocar alguma coisa do que se fez no açoda-

mento do primeiro dia e em meio das desfavoraveis circumstancias que já pintei. Embora esteja promulgada ha cinco annos a constituição, o periodo constituinte não se póde julgar encerrado, emquanto ella não houver satisfeito á media das aspirações nacionaes. A dos Estados Unidos do norte cansumiu quatro vezes mais tempo nesse trabalho de gestação.

De accordo com essas ideias, as reformas, cuja discussão me parece que se deve abrir desde já, não são de caracter a affectar a essencia do que está feito. A sua tendencia será a de tornar um pouco mais maleavel o texto primitivo. Algumas das medidas que proporei se podem resolver por mera interpretação legal do que está feito; outras pela introducção de precedentes diversos dos até agora seguidos, mas cabendo perfeitamente na lettra constitucional; apenas mui poucas exigirão mudança positiva nos textos, mas sómente quanto aos meios de realisar o mesmo fim que já se propõe a constituição. Ver-se-á, porém, com espirito desprevenido, que taes modificaçõees, por mais subtis quc pareçam, poderão dar resultados grandemente apreciaveis e bem diversos dos que temos obtido e dos peiores que ainda colheremos, se deixarmos as cousas taes quaes estão, por mal entendido respeito.

Felizmente, a constituição da republica sahiu mais sábia do que a do imperio e do que quasi todas as existentes, no tocante á reforma das suas

disposições. (*) Eliminou as inuteis solemnidades, geralmente requeridas para esses casos, que encerram mais a virtude de irritar a opinião do que o poder de tornar respeitavel a lei organica; mas não diminuiu, antes accentuou, a necessidade de uma longa discussão e do tempo indispensavel para illustrar os legisladores e a nação. Por tal modo, é sempre possivel provocar seriamente uma reforma constitucional, sem por isso conseguil-a, emquanto a opinião não estiver amadurecida. Sem duvida as primeiras tentativas de legisladores isolados, embora portadores de pensamento são e proficuo, encontrarão impossibilidade de se traduzirem logo em lei. Mas a semente da verdade, uma vez lançada em terra fertil, tem de germinar necessariamente. E' questão de tempo.

(*) Artigo 90 da Constituição:

A constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional, ou das assembleias dos estados.

§ 1.º Considerar-se-á proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das camaras do congresso nacional, fôr acceita, em tres discussões, por dois terços dos votos numa e noutra camara, ou quando fôr sollicitada por dois terços dos estados, no decurso de um anno, representado cada estado pela maioria de votos da sua assembleia.

§ 2.º Essa proposta dar-se-á por approvada, se no anno seguinte o fôr, mediante tres discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas camaras do congresso.

CAPITULO III

CARACTER DE ORIGINALIDADE QUE DEVEM TER AS NOSSAS INSTITUIÇÕES

Ha verdades correntes, nascidas da experiencia e da sabedoria que, á força de serem repisadas diarimente, perdem o poder de impressionar os espiritos, como aos orgams materiaes se tornam despercebidas algumas sensações que se repetem com assidua frequencia. As instituições devem ser relativas ao modo de ser da nação que as exerce — é um d'esses profundos conceitos. Para o caso da lei organica da sociedade brasileira, porém, alguma cousa mais se póde dizer do que aquella verdade generica, ou antes, esta se póde affirmar com energia superior á dos casos communs: não ha uma só nação, pertencente ao quadro da civilisação de que fazemos parte, que não divirja grandemente de nós em muitos dos caracteres mais salientes, como em grande numero dos de menor vulto.

A constituição brasileira não poderia copiar servilmente uma só das constituições existentes. Desde logo se póde dar por eliminada a hypothese das

que regem povos monarchicos e centralisados: a fórma republicana é, bem como a federação, capital para nós, no sentido de serem ambas factos definitivos d'esta phase da vida nacional. Resta saber se das republicas federativas alguma apresenta o conjuncto de condições que o Brasil ostenta. E' isso que me não parece verificar-se.

Na Europa, a Suissa é a unica republica federativa. Nos dois grandes blocos do planeta que formam o nosso continente, despresando a enumeração inutil de outras democracias mais ou menos descentralisadas, basta considerar a republica de Washington ao norte e a Argentina ao sul. Essas tres nações, que cultivam a mesma especie de estructura e systema politico que nós adoptámos, exhibem caracteristicos historicos, naturaes, sociaes e politicos bem diversos dos nossos. Vejamos uma por uma.

A Suissa

Formada lentamente de tres origens distinctas, atravez de largo tempo e com varia fortuna, occupando com os seus pequeninos e primorosos cantões área total de terreno que caberia dentro de alguns dos nossos grandes municipios semi-selvagens, quasi outra similhança não tem a Suissa comnosco mais do que no facto de ser como nós uma sociedade humana. Vivendo debaixo da

perenne preoccupação de manter equilibrio entre os formidaveis visinhos que a attingem pelos quatro ponctos cardeaes e que a poderiam tragar de um sorvo,— a federação helvetica teve necessidade de accumular uma extraordinaria energia de vida interna: a instrucção litteraria do seu povo, o sentimento da necessidade da defeza, que faz de cada cidadão pacifico um possivel guerreiro de primeira ordem, e tantos outros phenomenos que parecem a muitos maravilhosos, eram nada mais do que condições da sua existencia independente. Ou a Suissa havia de ser assim, ou não existiria, como desappareceram, ou não existem hoje, mais do que como expressões geographicas muito contestadas, todos os outros pequenos paizes que se mostraram incapazes de realisar essa condição. E' um facto de selecção natural.

O Brasil se póde dizer talvez absolutamente o contrario de tudo isso. A enorme differença de edade é razão para que as nossas tradições sejam mais escassas e menos arraigadas, na mesma proporção. A extensão territorial, minuscula para a Suissa, pasmosa para nós, contrasta com a agglomeração dos habitantes lá, com a raridade d'elles aqui. Em pequeno territorio, densamente povoado e ainda subdividido em cantões autonomos, que são a imagem em miniatura da republica, os cidadãos suissos podem representar na vida publica um prolongamento da vida de familia. Por esse motivo, são alli tão communs esses adoraveis costu-

mes da agitação civica, que permittem a mais directa intervenção do povo na actividade politica. A nossa espantosa extensão territorial, os espaços enormes que separam o homem do homem, nos hão de sempre obrigar a recorrer a outros meios para conseguirmos resultado analogo, mas não identico. Quanto á consideração da segurança interna que, como acima disse, tanto contribuiu para dar tom á fibra da nacionalidade, na Suissa, foi para nós elemento pouco menos que desconhecido. Seguro, talvez mesmo além da medida razoavel, de que a sua independencia e integridade eram definitivas, perdeu o Brasil quasi, ou, antes, nunca teve, a noção da necessidade de activar a circulação do fluido vital pelo aperfeiçoamento do individuo, e, se chegou a uma situação politicamente analoga á da Suissa, ou se aspira a ella, é mais por considerações abstractas do que por urgente necessidade de garantir a propria existencia.

Por evidente, podia deixar de ser allegada a differença de cultura litteraria dos dois povos: a nossa regra é ainda o analphabetismo; a dos suissos é o conhecimento universal da arte de ler e escrever, acompanhado das noções scientificas mais necessarias á vida particular e á publica.

Ainda que filiadas na mesma especie, as constituições de dois povos que tanto divergem não podem razoavelmente servir-se dos mesmos instrumentos para a consecução dos mesmos fins. E não

é preciso dizer mais sobre o caso da Suissa, ainda que muito mais se podesse dizer.

Os Estados Unidos

A republica norte-americana constituiu-se de um povo saxonio; nós de uma nação latina. Os homens que para lá foram brotavam recentemente do fanatismo religioso despertado pela reforma de Luthero, com todo o intenso vigor das seitas insipientes; nós provinhamos do velho catholicismo romano decadente. A tendencia individualista da raça saxonia parcellou desde logo os primeiros habitantes europeus da America do norte em nucleos autonomicos; no Brasil, a indole da raça latina amalgamou com o cimento de regras uniformes os primeiros povoadores, apezar da immensa extensão e diversidade de terreno por onde se derramaram. Embora a metropole ensaiasse ao principio crear grupos separados, com uma especie de organisação feudal, acabou por prevalecer a tendencia ethnica centralisadora, que nivelou bem de pressa as condições da immensa colonia. Assim é que, ao cortarem os norte-americanos o cordão umbilical que os prendia á mãe-patria, operaram já como confederação; emquanto que nós, massa homogenea, seguimos todos, sem discrepancia, o echo debil do grito do Ypiranga.

No trabalho interno de constituição das duas federações desenha-se a mesma disimilhança: no norte tractava-se de ajunctar elementos esparsos; no sul de separar membros confundidos. Todo o trabalho, lá, consistia em approximar por vinculos poderosos antigas colonias independentes entre si moral e materialmente; aqui, em crear fronteiras que nunca tinham existido para as leis e que apenas havia conseguido esboçar o lento esforço da natureza. Precisando em linguagem mathematica este facto, póde dizer-se que, nos Estados-Unidos, a federação foi constituida por integração; no Brasil, por differenciação. Chegado a cada um dos dois povos o momento de emancipar-se, o norte-americano formulou desde logo o mesmo systema de governo e administração por que ainda hoje se rege, com leves alterações impostas pela experiencia, quer dizer — entrou immediatamente no definitivo; nós, pelo contrario, só meio seculo depois lográmos independencia, e ainda levámos mais largo periodo a ensaiar um systema politico que, na opinião dos seus proprios sustentadores, era incompativel com os destinos do paiz.

No norte da America, não havendo sido jamais instituido regimen unitario parlamentar, tampouco a nova federação encontrou tradição a romper; no sul, entrámos, não direi com a tradição do parlamentarismo, que nunca o tivemos verdadeiro, mas com boa bagagem de vicios adquiridos em mais

de sessenta annos de sophismas em nome d'aquelle systema.

A Argentina

A Republica Argentina, que comnosco entesta pelo sul, nascida embora de tronco latino e gemeo da nossa metropole, não se approxima, entretanto, muito mais das nossas condições do que a grande federação do continente septentrional.

Separam-nos, ou antes, isolam-nos em curta extensão montanhas selvagens, e logo a grossa corrente do Uruguay, limite meridional da zona dos tropicos por nós occupada. Abstrahindo da raça, que, afinal, tem de obedecer grandemente ao meio em que se desenvolve, muitas circumstancias affastaram em oppostos sentidos as duas jovens nacionalidades do nucleo commum, e o trabalho constante das leis naturaes, alliado ás influencias politicas, persiste ainda, frisando cada vez mais as differenças. Não podem viver com os mesmos habitos, com a mesma indole, com eguaes tendencias povos que habitam e trabalham — um o solo tropical, outro o temperado, este a região das montanhas, das florestas e dos grandes rios, aquelle o paiz das planicies, das pastagens e dos desertos.

A situação propriamente dita geographica produziu ainda maior divergencia nas directrizes dos destinos dos dois povos: o Brasil, com a sua immensa costa maritima, ao longo da qual se alinham dezeseis dos vinte estados que constituem a actual

federação e projectando ainda do seu interior as duas enormes arterias do Prata e do Amazonas, que regam mais dois dos quatro estados do centro, todos elles com sahidas livres para o oceano e encontrando muitos communicação mais facil com o extrangeiro do que com a capital politica,—tem sem duvida melhores condições para contrariar o instincto centralisador da raça do que a Argentina, obrigada a grupar as suas divisões administrativas no bojo do continente, com os ermos frigidos e os sertões incultos aos dois flancos, os Andes ás espaduas e apenas a cabeça apoiada sobre o unico passo ao mundo exterior. (*) A capital tinha de ser o objectivo obrigado da convergencia de toda a actividade nacional, o poncto de intersecção de todas as vias de communicação com o extrangeiro. E' por isso, em grande parte, que os melhores desejos dos homens publicos platinos, sinceros admiradores da theoria da descentralisação, cujo ultimo termo é o systema federativo, teem sido impotentes para deter completamente o movimento espontaneo de lento regresso ao unitarismo.

(*) Buenos-Aires foi sempre, pelo menos no periodo que aproveita á minha observação, o unico porto argentino. Os fluviaes de Corrientes e Entre Ríos obedecem a elle. O artificial de La Plata, notavel como obra de engenheria, deixa de ter importancia politica, desde que está a alguns minutos do da capital e é uma succursal d'elle. Modernamente, se tem desenvolvido grande actividade no porto maritimo de Bahia Blanca, tambem na provincia de Buenos-Aires, ainda que muito ao sul. A sua influencia, entretanto, é bem recente.

E' interessante egualmente a esta ordem de ideias observar os modos distinctos por que os dois povos se fizeram independentes. Ainda que mais atrazados em civilisação, os do Prata madrugaram uma duzia de annos mais do que nós no seu movimento emancipador. Quando se fez sentir na peninsula iberica a acção perturbadora de Napoleão, ao passo que o rei hespanhol era feito prisioneiro do conquistador, o monarcha portuguez conseguia evadir-se e ganhar as praias da sua vasta colonia americana. Desapparecia, com a independencia de Hespanha, a força que subjeitava em obediencia os seus dominios ultramarinos, ao mesmo tempo que, no Brasil, a presença do soberano e da sua familia era estimulo á integridade da colonia e á sua conservação debaixo do poder tradicional. Os povos hespanhoes do Prata e de todo o novo mundo cahiram do tronco arruinado como fructos madurecidos á força, por falta de circulação da seiva; nós ficámos aptos para esperar uma relativa maturidade, e, ainda quando esta se julgou completa, houve excesso de precaução da natureza, e ficámos por mais de meio seculo agarrados a um ramo da velha arvore que nos tinha sustentado. Quem não vê que taes circumstancias eram de molde a favorecer o trabalho da nossa cohesão e a perturbar o da dos neo-hespanhoes? E' em grande parte por isso que os portuguezes da America estão e estarão sempre unidos, mau grado a tendencia para a desintegração que no principio poderiam fomen-

tar as condições geographicas da terra que habitam; é tambem uma das razões por que os hespanhoes, mais favorecidos embora para o unitarismo pelo meio cosmico, nem sequer poderam realisar a aspiração da reconstituição de um só dos seus antigos vice-reinados.

Em que sentido se deve tomar a originalidade

Não é preciso dizer mais para tornar patente que differenças de toda ordem nos distanciam dos outros povos que cultivam nos dois mundos instituições analogas ás nossas. Em taes condições, será sempre trabalho vão pretendermos fazer funccionar a nossa machina exactamente como operam as d'essas nações. Seria tão facil escrever no papel disposições identicas ás d'ellas quanto impossivel realisal-as. Os povos não teem mais livre arbitrio do que os individuos. Nem lhes basta o perfeito conhecimento de uma certa norma para que a cumpram perfeitamente. Quem ler os livros e ouvir os discursos dos politicos, economistas e pensadores francezes ficará maravilhado da nitidez com que mostram conhecer as instituições inglezas nas suas menores particularidades; esses homens governam a França; entretanto, não ha duas cousas mais differentes entre si do que o governo e a administração francezes do governo e administração inglezes. E' que a indole, as condições da França não são as da Inglaterra. Egualmente não se póde

negar que a gente que se encarregou de executar entre nós um governo imitado do inglez mostrou-se sempre habil em dissertações eruditas sobre o parlamentarismo britannico; mas os resultados foram tão disparatados quanto o Brasil não é a Inglaterra.

Quererá isto significar que nas nossas leis organicas não deva entrar uma linha só do que está admittido por essas nações? Ha especies nas instituições, como as ha nas plantas e nos animaes, e d'ellas ainda se desprendem ordens, familias, raças, variedades. Mal andariam o agricultor e o creador que não attendessem escrupulosamente aos attributos e exigencias dos individuos que cultivassem; mas devem tambem saber que uma serie de leis applica-se com egual exactidão a grupos que differem entre si por caracteres peculiares. Ficam muitas vezes apenas minudencias, que reclamam attenções especiaes. Nessas minudencias, porém, póde estar a vida ou a morte. Como acontece nas linhas geraes da energia biologica, tambem na evolução dos povos as condições de vida mais salientes são mais ou menos identicas. Tanto maior é a egualdade de taes condições quanto mais as nações se approximam do mesmo typo de civilisação. As differenças ostentam-se em caracteres relativamente secundarios, mas nem por isso pouco consideraveis. As plantas, em geral, sugam á terra apenas uma porcentagem pequenissima, quasi nulla, dos elementos que assimilam; mas não é menos

verdade que não poderiam viver normalmente, dispensando de todo essa minima quantidade de substancia; o proprio cactus que parece beber exclusivamente da atmosphera os seus principios de vida, acaba por fenecer, quando arrancado das arestas aridas dos rochedos onde vegeta. E ainda esse quasi nada que a terra fornece ás plantas deve ser dosado diversamente em quantidade e em qualidade, segundo a indole de cada uma. Outra cousa não é o que succede com o regimen legal das sociedades humanas, pertencentes á mesma ordem de civilisação. A originalidade das leis organicas de cada uma está quasi sempre em pequenas cousas que explicam grandes resultados.

Depois, cumpre não esquecer que, falando do systema federativo, tracta-se precisamente de um regimen cuja ideia fundamental é o reconhecimento da unidade na variedade. Onde impera este systema está implicitamente admittido que cada um dos grupos de que a nação se compõe se rege autonomicamente, quer dizer — segundo as exigencias do seu modo particular de ser, e o que é verdade em relação a cada um dos grupos não póde deixar de ser tambem com referencia ao todo. Só pela autonomia se comprehende a unidade da Suissa, a dos Estados-Unidos e mesmo a da Allemanha, que não annexaram, mas incorporaram ao nucleo nacional estados constituidos por povos de origens oppostas e de tendencias inconciliaveis.

Dizer, pois, que as instituições que mais conveem

ao Brasil são as republicanas, federativas e presidenciaes é cousa bem diversa de affirmar que taes instituições devem ser a copia das dos Estados-Unidos, ou da Republica Argentina. A identidade de denominação não arrasta egualdade de disposições constitucionaes. Como nas classificações scientificas, nas da botanica, ou zoologia, por exemplo, para que nós estejamos na *especie* dos governos que teem aquelle nome basta-nos exhibir uns tantos caracteres analogos aos dos outros representantes d'ella. Tal *analogia* nunca póde ser *identidade,* pela razão de não sermos perfeitamente eguaes a nenhum dos exemplares da especie de que vamos fazer parte. Não existe em si, com caracter absoluto, conjuncto algum de doutrina politica debaixo do nome de *republica-federativa-presidencial,* nem com o de republica ou monarchia parlamentares. Cada nação que se constitue ostenta uma variedade de algum d'esses ou de outros grupos, conservando não obstante a sua individualidade propria. Nós, pois, não somos *a* republica presidencial; somos *uma* republica presidencial, como a Belgica, a Italia, etc., não são *as,* mas *umas* monarchias parlamentares.

Não é sem motivo que insisto nestes esclarecimentos. Commettem geralmente, no Brasil, tanto os defensores como os adversarios do governo presidencial, o erro de suppôr que o systema não póde existir senão como copia do dos Estados-Unidos. E' d'ahi que nasce a extravagancia de apresentarem

a critica das instituições norte-americanas quando querem malsinar as nossas, do mesmo modo que fazem o elogio das inglezas como apologia do passado ensaio de parlamentarismo que tivémos. Fugindo a esse methodo radicalmente falso, darei sempre por supposto, nesta obra, que a constituição do Brasil deve ser, antes de tudo, brasileira, que não ha typo algum, concretisado ou ideal, para as instituições que nos conveem e que, se em alguns ou em muitos ponctos nos confundimos com o que está admittido por outros povos, é porque taes casos entram no numero d'aquelles que são communs ao genero ou á especie a que pertencemos.

Tão evidentes são essas verdades, tanto ellas podem mais do que a vontade dos homens — que, apezar da falta de pensamento systhematico de que soffreu a elaboração da nossa lei organica, ella apresenta, ainda assim, divergencias muito sensiveis de tudo quanto a precedeu. E isso não foi sómente em disposições de pequena importancia, como em mais de uma passagem terei occasião de fazer ver adiante. Cumpre animar e desenvolver essa tendencia benefica, unico modo de aperfeiçoarmos a nossa organisação politica em accordo exacto com as verdadeiras condições do paiz. E' preciso sobretudo entrar na discussão do assumpto, deixando previamente assentado que o governo presidencial nasce de uma concepção sabia, que elle é tão elastico, maleavel e progressivo como as mais livres instituições, que não é, emfim, um

dogma emperrado, um *nolli me tangere* intractavel, como o querem julgar alguns fanaticos superficiaes, que repellem sem exame, com a fulminação de parlamentarismo, todas as ideias de reforma tendentes a fazel-o, no Brasil, accommodar-se aos antecedentes e á educação do povo chamado a practical-o.

Esse falso poncto de vista tem sido causa da irritação que se nota nas controversias entre os representantes do passado e os defensores da actualidade. Com razão ou sem ella tem servido tambem de pretexto a desordens lamentaveis, sem exclusão da guerra civil. Seria para desejar que as duas opiniões oppostas se entendessem melhor sobre o objecto da discussão, que fizessem menos questão do rotulo do que da essencia que elle cobre.

Démos um salto ousado, ao refundir a organisação politica dissolvida em 1889. Quebrámos quasi inteiramente a cadeia da evolução, fazendo taboa raza do passado e pretendendo levantar obra nova em todas as suas partes. Não ha duvida que a logica levava mais ou menos a isso; mas, por amor á estabilidade da nossa construcção, deveriamos reflectir em que corriamos o risco de ensurdecer e deslumbrar aquelles para quem trabalhavamos, de não sermos ouvidos nem entendidos. Penso, entretanto, que o governo presidencial podia, póde e deve ainda ser estabelecido com um pouco mais de contemplação para com esse passado, que, por ser inglorio, não deixou de crear um certo movi-

mento de inercia, com o qual a sabedoria manda contar. Sem sahir do genero de instituições que com razão preferimos, ainda é tempo de adoçar-lhes as asperezas que offendam o sentir do paiz, o qual, afinal de contas, é o unico soberano; ainda é tempo de fazel-as mais capazes de captar as sympathias da grande maioria dos brasileiros. Que maior gloria podemos appetecer para a obra da nossa revolução?

E' principalmente nesse sentido que a constituição póde admittir, como depois mostrarei, algumas disposições originaes. Aos fanaticos inconscientes parecerá isso fraqueza para com o elemento vencido; eu, porém, não enxergo vencidos: a republica foi feita para a nação, e não para um grupo de doutrinarios obececados, e é preciso que se constitúa segundo a vontade e a indole da nação.

CAPITULO IV

QUE É QUE SE DISCUTE?

O conjuncto dos factos da politica interna brasileira apresenta neste momento caracter confuso e informe. Ha, certamente, grande effervescencia na opinião, ha controversia contínua, que mais de uma vez se tem tentado liquidar com as armas na mão; mas não apparecem nitidamente as tendencias em antagonismo. Dos successos mais extraordinarios se teem erguido timidas affirmações de principios, para logo cederem o passo a nomes proprios de individuos, que nas divisas dos bandos mais exaltados se substituem inteiramente ás ideias e ás doutrinas.

Vejamos se é possivel penetrar com a clara luz da observação calma e methodica nas sinuosidades d'esse labyrintho, e denunciar a verdadeira indole e direcção dos successos. Sempre que um povo se agita, fóra da normalidade, se não se tracta de nações decadentes, presa do aquecimento morbido que lhes deve apressar a dissolução, podemos ter como certo que ha no fundo da confusão apparente

um coflicto de tendencias que se debatem pelo predominio definitivo. O caso actual do Brasil não póde ser outro: muito superficial e grosseiro seria explicar as agitações de uma nação vigorosa e cheia de futuro por alguma simples briga, sem ideal, de individuos anarchisados. São forças que concorrem no sentido do progresso, é, em resumo, a agitação do bem que soffremos. D'essa agitação sente-se apenas o mal estar e não se percebem as vantagens presentes, nem se adivinham os maiores beneficios futuros, porque os homens quasi sempre são instrumentos inconscientes da evolução. Tomemos os factos na origem, e não será difficil decifrar-lhes a significação.

Não é a fórma do governo

O facto palpavel e irreductivel que se deu a 15 de novembro de 1889 — foi uma mudança de fórma de governo. Eramos, até esse dia, monarchia centralisada; nesse dia, uma revolta, triumphante na capital e acceita pela nação inteira, decretou que passariamos a ser republica federativa. Será, pois, a lucta entre o principio subrogado e o que se implantou a 15 de novembro a causa da agitação que presenciamos? Não me parece: no dominio da theoria e no dos factos, está encerrada para o Brasil a controversia relativa á fórma de governo que mais lhe convem.

Quanto á theoria, ninguem contestou jamais,

antes ou depois de 15 de novembro, senão por phrases sediças e vacillantes, os multiplos ataques dos doutrinarios republicanos. Eram mesmo estribilhos obrigados dos sustentadores do imperio declarações como esta: — «Reconheço a superioridade theorica da republica», ou então: «Confesso que estamos destinados a adoptar um dia a fórma republicana», ou ainda: — «Quando o paiz quizer livremente acceitar a fórma republicana, não serei eu que me hei de oppôr» etc. Vinham logo palavras explicativas da contemporisação com o facto consummado, que uns achavam na falta de homens para o novo regimen, outros descobriam no medo á desaggregação nacional, estes na veneração pessoal ao imperador, aquelles em outras cousas. Mas o facto capital era que, emquanto os republicanos affirmavam intransigentes o seu ideal, os monarchistas apresentavam apenas desculpas esquivas. Alguem pretenderá hoje negar esta observação, mas, no tempo a que me refiro, a verdade era essa. Recordo a proposito uma sentença escripta por um dos poucos que ainda hoje são monarchistas doutrinarios: — «Está provado que ha republicanos; poderemos egualmente affirmar que existem monarchistas?»

Agora quanto aos factos: Quando veio o subito esboroamento do imperio, tão novo ainda e já de aspecto tão vetusto, como as creanças degeneradas, em cuja fronte se estampa desde a aurora da vida o crespuculo da velhice, os operarios sem enthu-

siasmo que trabalhavam por consolidar o edificio com vãos expedientes — não mentiram ás suas tradições: correram em massa a applaudir a nova ordem de cousas, cantando a palidonia sobre os seus inuteis esforços anteriores. Desde os mais conspicuos monarchistas pelo saber e pelo caracter, até aos mais obscuros e modestos, poderam-se contar por unidades os que não tiveram voz para engrossar o coro de adhesões que saudou a estrella nascente da republica. Dos poucos, dos pouquissimos que fizeram excepção, por prudente reserva, ou por palavras de ostensivo protesto, se póde dizer com o poeta latino: — Foram raros a sobrenadar no vasto oceano em que naufragou o lenho que a todos conduzia.

O imperio desarticulou-se e expirou por effeito de um simples piparote, precisamente no momento em que mais solido se presumia. As finanças apregoavam-se regeneradas e em caminho de definitiva prosperidade. Occupava o poder o ministerio que se reputava o mais forte de quantos haviam até então manejado o leme do estado. Festas nunca excedidas em esplendor nas cousas e orgulho nos homens iniciavam em redor do throno um periodo de deslumbramentos, que devia cerrar a historia de morbida tristeza e frialdade que até então havia distinguido a côrte do Brasil. Já se julgava opportuno cohibir severamente os desabafos habituaes da opinião radical, quando pouco tempo antes as violentas repressões se reputavam mais perigosas

do que uteis. E' nesses dias de extrema confiança que um regimento de cavallaria se revolta; arrasta comsigo uma brigada reduzida a poucos soldados, a que se reunem alguns particulares desarmados; marcha ao encontro do ministerio e o destitue; apodera-se do imperador e lhe intima a deposição e o banimento. Flores e festas celebram por toda parte esta aventura. Que solidez tinha conseguido essa arvore semisecular do imperio, que o primeiro sopro de brisa contrária arrancava assim da terra e voltava com as raizes para o ar?

Diga o que quizer o despeito dos que ficaram tanto mais atordoados com o golpe quanto menos o esperavam, será sempre ridiculo e pueril attribuir factos como esse a meros caprichos dos homens. Ha por força no amago d'esses successos alguma explicação mais profunda. A opinião moveu-se sem odios. Despediu com a maior cortezia, que jamais se tem visto em revoluções, um monarcha que, sem ter attrahido por vicios odiosos a animadversão publica, estava, ainda assim, longe de ser sinceramente bemquisto e muito menos — admirado. Desde o primeiro momento se pôde ver claramente que não era o homem que estava em questão. Entretanto, os que não sympathisam, ou deixaram de sympathisar, com o acontecimento de 15 de novembro insinuam que a obra foi, se não do accaso, da debilidade do sentimento civico, da trahição de alguns homens, da indisciplina das forças, do despeito dos antigos proprietarios de

escravos (*) etc. Mas nunca houve successo algum d'esta ordem, por maiores applausos que lhe devesse reservar a historia, que não tivesse sido attribuido a grosseiros motivos por aquelles a quem prejudicou, fosse por contrariar convições, fosse por ferir interesses. E que abalo maior do que a destruição do imperio se poderia imaginar para as poucas convicções e para os muitos interesses vinculados á sorte d'elle? Mal andariam os republicanos brasileiros, se se dispozessem a esperar pelo beneplacito dos imperialistas, para se resolverem a implantar, pacifica ou violentamente, o systema que defendiam.

Vejamos agora a contraprova do facto que acabo de narrar, vejamos se uma instituição nascida da opinião nacional póde desapparecer do mesmo modo que o imperio:

Quatro annos mais tarde, uma subita revolução apodera-se dos navios da armada; bloqueia a capital federal; occupa varios portos da União; auxiliada por numeroso exercito, atravessa entre

---

(*) E' flagrante a injustiça d'este ultimo capitulo de accusação, aliás um dos mais repetidos Os republicanos eram abolicionistas, e, pois, o despeito dos senhores de escravos deveria ser, pelo menos, tão grande contra elles como contra o governo, *que foi forçado pela opinião a abolir a escravidão.* Em relação aos antigos senhores de escravos, que vieram engrossar as fileiras republicanas, sem nenhuma ideia de restauração da escravidão, cabe menos perguntar se foi a abolição que ajudou a republica, ou era a escravidão que sustentava a monarchia. Quem observar as cousas sem paixão acabará por acceitar esta ultima hypothese.

duvidosas derrotas e triumphos estrondosos o territorio de tres estados. Tinha o alento da certeza da victoria e ainda o que lhe davam as sympathias de quasi todo o importante elemento extrangeiro, que, não podendo ter os mesmos sentimentos de patriotismo dos nacionaes, aborrecerá sempre as agitações da liberdade (embora d'ahi deva provir para todos os habitantes, nacionaes ou não, maior bem futuro) e se conservará saudoso da quietação dos ultimos tempos do imperio, emquanto a republica lhe não poder offerecer egual tranquillidade. Teve a revolta a seu favor, por mar, dois almirantes que representavam quasi todo o prestigio da armada e, por terra, caudilhos ousados e dextros, que se mostraram capazes de acções eguaes ás dos mais experimentados guerreiros. Mas, em meio de tantas circumstancias favoraveis, teve o movimento uma só, de força puramente moral, que foi bastante para lhe dar morte: havia, sem duvida, lá dentro bons republicanos, mas os chefes preponderantes eram monarchistas impenitentes; a origem dos recursos pecuniarios da revolta deixou de ser mysterio; isto convenceu a toda a gente de que o que estava em questão era a propria existencia da republica; os revolucionarios republicanos seriam postos de parte no momento do triumpho e a restauração se imporia. Tanto bastou para que o primeiro magistrado da nação se visse rodeado de dedicações innumeras, entre as quaes muitas de homens que estariam longe de applaudir o seu

verno. mas que sobrepunham a qualquer consideração a de salvar as instituições. A revolta encontrou ardorosos inimigos, e foi dominada á custa de sacrificios ingentes, entre os quaes o do sangue não foi o menor.

Dois ensinamentos preciosos resumbram á primeira observação dos factos aponctados: a monarchia era apparelho postiço, que podia ser arrancado ao corpo nacional sem o magoar; a republica tornou-se orgam natural, contra o qual é impossivel attentar sem que o paiz se confranja e reaja.

Estes são os factos evidentes: a republica teve quem se fizesse matar por ella; o imperio sumiu-se lugubremente desamparado. Ao verdadeiro patriota cumpre acceitar, boa ou má, a solução fatal. Bom ou mau grado nosso, a republica mostrou estar entre as cousas necessarias da evolução nacional. Se nem todos os brasileiros de talento tiveram genio para prevel-a e preparal-a (o que explica em grande parte as nossas difficuldades iniciaes), devem hoje todos meditar sobre os seus aperfeiçoamentos. Aos que persistirem no erro cabe o conceito de Bonaparte ao embaixador austriaco que lhe offerecia o reconhecimento das instituições de 93: «A republica é como o sol; tanto peior para quem a não quizer vêr!» Como na França, poderia o sol, no Brasil, soffrer eclipse, pela interposição de algum trahidor do caracter do mesmo fabricante d'esta apostrophe; poderia mesmo a obra de 15 de

novembro vergar ao peso de erros accumulados (e, com ser remota, esta hypothese não está de todo fóra da probabilidade); mas, tambem como lá, sabem todos que o obumbramento não seria duradouro. Os proprios que por ventura guardam nos seus corações culto sagrado ás instituições banidas, sabem que restaural-as seria violar um cadaver e que de tal sacrilegio haviam de colher o mais duro descalabro, occasionando maiores males á patria. E' isto o que todos hoje reconhecem, mesmo aquelles que affectam não pensar assim. Para mim, pois, não ha mais questão de fórma de governo no Brasil. A monarchia poderá ser ainda por algum tempo thema de discursos e motivo de banquetes; poderá ser a divisa da elegancia inoffensiva e inutil; mas o espirito nacional não mais se ha de preoccupar com discussões academicas sobre fórmas de governo, quando tem tanta cousa essencial de que tractar.

E' esta uma conclusão consoladora, porque é sempre melhor a situação dos povos quando litigam pela essencia das cousas do que pela fórma que ellas devem affectar. Sempre sustentei, durante o imperio, que um dos grandes males que elle trazia era o de obrigar a opinião a debater ainda questões de fórma, o que por outro lado o levava a ter de despender maior energia em sustentar-se do que em desenvolver-se. Feita a republica, essa questão desapparece. E' um facto de observação nunca desmentido — que, nas monarchias, tende

a crescer o elemento inimigo da forma de governo estabelecida, e que, nas republicas, se dá precisamente o contrario, sendo até para notar que onde nunca houve partido monarchico, nunca mais se chega a crear um.

Não é a questão social

Se não é por desaccordo quanto á fórma de governo, será pela resolução da questão social que, a exemplo de outros povos, se dividem os brasileiros? Não gastarei muitas palavras para responder pela negativa.

Não ha no Brasil *questão social,* no sentido que a esta expressão se dá na Europa. E não ha, porque nada póde existir sem as suas condições essenciaes. As condições essenciaes da questão social são: — abundancia de trabalhadores e falta de trabalho. Tudo mais vem d'ahi: capitalismo, salario insufficiente, reducção de horas de trabalho, pauperismo, descontentamentos, reivindicação das classes operarias, etc. Ora, no Brasil sobra o trabalho e faltam os trabalhadores. Superabundam as riquezas a explorar. Não temos pauperismo, nem proletariado, e só por inconsciente amor á imitação europeia taes palavras vibram nos labios d'algum homem politico. Não temos mesmo o que economicamente se chama capital. Por ultimo, não

temos classes irremissivelmente separadas, numa terra em que a fortuna ou a representação social podem sorrir a todos quantos não sejam incapazes por natureza.

Não existe tampouco esse outro aspecto da questão social que entende com a liberdade de consciencia. O povo brasileiro, na sua parte esclarecida, caracterisa-se por uma pronunciada indifferença a respeito das varias religiões reveladas que concorrem á preeminencia do dominio espiritual. A cousa unica de que se poderia fazer séria questão, está de facto e de direito assentada: — sería o proprio reconhecimento da liberdade de consciencia, que já se practicava mesmo em desobediencia ás leis monarchicas, que a desconheciam, e que hoje está proclamada na constituição da republica.

Não é a organisação administrativa

Não sendo pois a fórma de governo, nem a questão social o objecto das divisões da opinião, resta procural-o no modo de fazer funccionar a republica liberal que temos. Qual é a organisação da republica que mais nos convem? Tal deve ser a duvida. Mas, ainda aqui, cumpre averiguar se a questão é de natureza administrativa, se é politica.

Na ordem administrativa, que era seguramente a que mais impopulares fazia as velhas instituições,

parece que o accordo da opinião nacional é ainda mais evidente do que quanto á fórma de governo. A controversia cifrar-se-ia em saber se a republica devia ser centralisada ou federativa. Ora, a federação já era ideia cara a muitos imperialistas, que viam mesmo nella a unica taboa de salvação para o imperio. Hoje, sem medo de errar, póde dizer-se que ha unanimidade na preferencia pelo regimen federativo. Elle tem sido posto a prova nas mais difficeis circumstancias, e os resultados não poderiam ser mais eloquentes. Que municipio, que provincia do Brasil consentiria hoje em perder a autonomia de que tem tirado tantas vantagens e em que põe maiores esperanças, para volver á cathegoria subalterna de satrapia do imperio, em que outr'ora agonisava? Isto mesmo disse em occasião bem sympthomatica um dos mais illustres homens politicos da outra situação, antigo ministro da corôa, hoje leal e fecundo servidor da democracia, a qual não tem regateado provas de confiança ao seu patriotismo e bom senso. E' bem conhecido o manifesto sensacional em que o sr. Affonso Penna lançou esses sabios conceitos.

Quando o tempo os houver expurgado dos preconceitos que os irritam e transviam ainda hoje, todos os homens de merito do antigo regimen hão de dar o mesmo attestado de que a federação vai fazendo a felicidade do paiz e é inseparavel da natureza d'elle. Parece que assim já vão pensando os proprios que sonham com a restauração monar-

chica, os quaes não ousam ameaçar com a volta á centralisação que asphixiou o imperio. Sabem que nada seria mais odioso á opinião nacional.

Onde está a divergencia?

Pelo processo de eliminação que se acaba de observar, chega-se logicamente a concluir que a questão que sobreleva a todas neste momento é a da melhor organisação do governo republicano federativo. E' d'esse poncto que, conscientemente ou não, começam a bifurcar-se as correntes do pensamento nacional.

A constituição da republica estabeleceu que os tres poderes que representam a soberania nacional devem ser, se bem que harmonicos, separados, e que as pessoas que exercerem cada um d'elles tenham immediata responsabilidade pelos actos ou pelas ommissões que commetterem. Tinhamos, porém, uma practica bastante longa, ainda que muito imperfeita, de uma organisação bem differente: a constituição do imperio estatuia que um magistrado supremo exerceria um quarto poder, que seria a chave de todos os outros, e que tal funccionario seria irresponsavel e sagrado, nomeando os seus ministros, provendo os cargos da judicatura, convocando, prorogrando e dissolvendo a camara temporaria; para temperar tão grande carga de attribuições, procurava fazer com que os agentes immediatos do principe, os seus minis-

tros, fossem de certo modo uma delegação do parlamento, sem cuja confiança não deveriam permanecer. Esta concepção governamental não chegou a crear escola positiva; mas deixou laivos em todos os espiritos. Era a doutrina que se aprendia dos mestres e cuja execução constituia o esforço intelligente de muitos cidadãos bem intencionados. E' facil de comprehender que, mudada repentinamente essa orientação, muitos espiritos se offendessem, e, como ella não é incompativel com a fórma republicana, pretendam agora transplantal-a para a actual instituição. Anima-os em grande parte a isso a observação de alguns resultados negativos que tem dado o systema que estamos actualmente practicando: não se nega que a republica possa fazer o bem do Brasil; contesta-se que seja para isso mais apta a republica *presidencial,* que temos, do que a republica *parlamentar,* que elles preferem. Eis a questão.

Procurar descobrir o que houver de verdadeiro, ou de falso, nas razões de uns e outros, cotejar, neste poncto, as disposições da nossa constituição com a doutrina mais coveniente ás condições do paiz, interpretando-a e propondo-lhe algumas alterações no sentido de fazel-a mais capaz de angariar o consenso, o respeito e o amor da maioria dos brasileiros — é o objecto d'esta obra.

CAPITULO V

RAZÕES DO PRINCIPIO DE DESCREDITO EM QUE TEM INCORRIDO O GOVERNO PRESIDENCIAL NO BRASIL

Estou longe de concordar com os pessimistas republicanos, e menos com os amigos que ainda possam restar da situação imperial, quando entendem que o governo republicano presidencial tem dado peiores resultados do que o monarchico parlamentar. Mas é força reconhecer que taes allegações não se fazem sem algum motivo. E motivos ha e são adduzidos diariamente. Serão elles, porém, verdadeiros, no sentido de auctorisarem a conclusão, ou simplesmente apparentes? Esta ultima é para mim, sem duvida alguma, a hypothese que se verifica.

O que se diz em desabono da situação nova reduz-se a factos familiares da nossa historia, que, por se não haverem dado nos ultimos mezes do imperio, não deixaram de ter nelle bem larga realidade. Antes de tudo, fala-se muito do cambio baixo, do esbanjamento dos dinheiros publicos e

das perturbações da ordem. Tomemos ligeiramente o peso a esses argumentos, antes de passar ás outras causas que teem sido nocivas á popularidade do governo presidencial no Brasil.

O cambio

O cambio é um phenomeno economico. A sua baixa ou alta póde dar-se, e tem-se dado, em todas as fórmas de governo, especialmente se o paiz vive no regimen do papel moeda inconvertivel. Não é de esperar que alguem venha hoje dizer que o regimen do papel moeda inconvertivel seja privativo da republica presidencial.

Imprimir papel não é fazer dinheiro. Pelo contrario, como o bilhete inconvertivel é um titulo de divida sem juros, nem praso, quando o valor nominal da emissão passa de uma certa medida, o valor real de cada nota deve diminuir na mesma razão. A somma total da emissão não deve valer mais do que a somma total do que o paiz emissor poder pagar em ouro, ou cousa que o valha. Se alguns factos se podem aponctar em contraposição a essa regra, será sempre facil verificar que são passageiros e insufficientes para a destruir. Esse poder de pagar, que é o que economicamente se chama credito, não depende só dos valores que o paiz possue, mas tambem de alguns elementos de ordem economica, que representam outras tantas

esperanças de solvabilidade. Assim, para saber em um dado momento qual é, neste sentido, o credito da nação, basta reduzir mentalmente a ouro a massa da sua moeda fiduciaria, tomar em attenção o que ella vale realmente em metal, e não o que traz impresso. Ora, applicando esse processo ao Brasil, verifica-se que o credito da republica é superior ao do imperio:

Havia no imperio uma somma total de papel moeda em circulação cujo valor nominal não era superior a 200 mil contos de réis; na republica, varios desatinos financeiros e necessidades internas extraordinarias elevaram essa mole de papel a cerca de 800 mil contos de réis, isto é, a quatro vezes a primeira quantidade. Para que o cambio (thermometro do credito, como querem) supportasse em razão inversa as consequencias de tal augmento, devia ficar quatro vezes abaixo do par, e ainda assim concedendo que houvesse estado sempre ao par na monarchia, o que não é verdade. Dando agora de barato que o cambio, no periodo republicano, tivesse estado sempre a 9 dinheiros por mil réis, isto é, a um terço do par (o que tambem não é verdadeiro, porque a media tem sido muito superior a isso), teriamos que o valor metallico de toda a massa actual de papel seria de cerca de 270 mil contos, ao passo que o valor metallico de todo o acervo do papel monarchico, mesmo ao par, não chegava a 200 mil contos. A relação, pois, attestada pelo cambio, entre o cre-

dito actual e o passado seria, na hypothese mais favoravel ao imperio, a de 3:2.

Isto digo somente para mostrar que não ha fundamento serio no que vulgarmente se allega. A questão do cambio só mui remota e indirectamente se relaciona com a politica. Nunca poderá ser, em todo caso, elemento que se leve em conta, quando se cotejam vantagens definitivas de systemas de governo. Nem seria difficil demonstrar com razões e com factos as verdadeiras causas economicas do cambio desfavoravel em que tem vivido o Brasil, sempre que não tem podido ou querido empregar artificios que melhorem transitoriamente a situação.

Nos paizes cujo meio circulante è o papel moeda inconvertivel, como é o nosso caso, o phenomeno do cambio anda quasi sempre confundido com o do agio do ouro. São, porém, cousas bem diversas. Na Republica Argentina faz-se claramente a distincção: consideram-se separadamente a questão da desvalorisação do papel, isto é — o agio do ouro — e a da offerta e procura de cambiaes, isto é — o cambio. Nós fazemos das duas ideias uma só, e parece que com razão, porque as duas questões se entrelaçam mui estreitamente: desde que cada transporte de dinheiro do paiz para fóra, ou de fóra para o paiz — que é o mesmo que dizer cada operação de cambio — deve cifrar-se em uma compra de ouro por papel ou de papel por ouro, é natural que a valorisação do papel e a melhora

do cambio obedeçam egualmente á relação entre a quantidade de valores que se exportam e a quantidade de valores que se importam. A determinante principal do cambio e da valorisação do papel é, pois, a balança dos valores, que cumpre não confundir com o que desde os começos da sciencia economica se chamou *balança do commercio,* e que Adam Smith demonstrou com tanta lucidez carecer da importancia que lhe davam os economistas.

Ora, a balança dos valores tem sido e ha de ser por muito tempo desfavoravel ao Brasil, mesmo por causa da exuberancia de riqueza do paiz. A balança do commercio, pelo contrario, nos é favoravel: ha muito que as estatisticas accusam um excesso apreciavel das mercadorias que exportamos sobre as que importamos. Aliás, não seria de admirar que importassemos mais do que exportamos, quando entre as importações se contam as machinas e todos os instrumentos de trabalho que nos garantem em proximo futuro a multiplicação da riqueza. A grande fecundidade do paiz, porém, já permitte que a exportação de mercadorias cubra a importação. E' a balança do commercio favoravel. Mas outro tanto não se dá com a balança dos valores: os possuidores de titulos da nossa divida estão em muito grande parte no extrangeiro, e é preciso mandar-lhes aonde estão os juros e amortisação respectivos; os capitaes das emprezas e industrias pertencem principalmente ao extrangeiro,

para onde é preciso recolher os lucros correspondentes; extrangeiros são em grande parte os homens que teem feito grandes fortunas no paiz, e se retiram d'elle logo que podem ir gosar na patria o que ajunctaram, no que são imitados por muitos nacionaes, que preferem desfructar no velho mundo os regalos da abastança, — e é preciso remetter a toda essa gente tudo quanto rendem os bens que conservam entre nós; afinal, e para não figurar casos mais miudos, a machina humana de trabalho e producção, o immigrante, não figura na estatistica da importação, sem deixar por isso de custar rios de dinheiro, desde que se move da sua terra até que pela morte deixa de remetter á patria ausente quanto foi economisando dos lucros do trabalho. Todos esses factos, e outros e outros, determinam uma sangria abundante e perenne, uma sucção continua dos valores gerados no paiz, ou, em linguagem economica, — grande preeminencia da procura sobre a offerta de cambiaes, o que quer dizer elevação do preço d'estas, ou queda do cambio. Felizmente, é este mal um sympthoma da grande exuberancia do paiz, como já indiquei. E' a tal phenomeno em si, e não aos destemperos do jogo de bolsa, que se póde dar a denominação de *crise do progresso*, outr'ora empregada por um presidente argentino, com menos propriedade, com mais alguma, entretanto, do que pareceu na occasião. Se o Brasil fosse pobre e apathico, em vez de ser opulento e activo; se se conservasse agreste e

deshabitado, em vez de attrahir para o seu seio as populações superabundantes da Europa; se não tivesse credito e não contrahisse emprestimos; se não désse facilmente a riqueza e a magnificencia aos que vão nelle buscar fortuna: — o cambio estaria sem duvida a 27, como está ao par ou, pelo menos muito melhor do que o nosso, o cambio de mil paizinhos velhos ou arruinados, onde a apathia ou ausencia dos negocios e do movimento affasta a emergencia de necessidades internacionaes e permitte uma vida isolada de puras relações economicas internas.

Está claro que, separando a questão do cambio da politica, devo entender que o que fica dicto das condições economicas do Brasil é tão applicavel ao tempo da republica como ao do imperio. O phenomeno deve ser hoje apenas mais intenso, porque a actividade nacional está pelo menos dobrada. Como conseguiu o imperio levantar algumas vezes o cambio? Só e exclusivamente por meios artificiaes, contrahindo emprestimos sobre emprestimos, fazendo o serviço da divida com divida nova. Quando o emprestimo era recente, o governo não concorria á compra de cambiaes, a balança de valores approximava-se mais ou menos da horisontal, o cambio subia na mesma proporção. Esgotava-se o emprestimo, — o movimento descendente accentuava-se. E tudo isto sem guerra civil, sem perturbações, sem emissões clandestinas, sem republica presidencial. Os que enchem a bocca

com a situação do cambio nos ultimos mezes do imperio sabem perfeitamente, ou deviam saber, que aquella situação era instavel e transitoria e devida aos meios artificiaes que acabo de assignalar. Pouco tempo antes d'esse periodo phantastico, que foi para o imperio a *visita da saude*, o cambio tinha estado, em 1885 e 1886, a 17 e na guerra do Paraguay esteve a 14. Explicar a florescencia, aliás enganadora, dos ultimos momentos do imperio pelas virtudes do proprio imperio, sobre ser grosseiro charlatanismo, denuncia a estulta pretenção de fazer os mais de tolos.

Os monarchistas sensatos e esclarecidos não pensarão de outro modo. Aposto que nenhum d'elles, que préze as suas opiniões, é capaz de subscrever o compromisso de fazer-se republicano no dia em que o cambio attingir a media que manteve no imperio. Ha, ou póde haver, cambio baixo nas melhores instituições; ha ou póde haver optimo cambio no peior dos absolutismos. Depois, só o facto de ser baixo o cambio não é um mal para um paiz productor: tudo quanto se produz e exporta é ouro; tudo o que se consome paga-se com o ouro das producções; se, nominalmente, o preço das cousas que se compram sobe, é sempre em relação com a alta, nominal tambem, das cousas que se vendem. O peior mal do cambio é a instabilidade, que a ninguem permitte calcular exacto o resultado dos negocios. Mas esse mal é inseparavel do regimen absoluto do papel moeda inconver-

tivel, que não é creação da republica; foi uma das mazellas que herdámos do imperio.

Esbanjamentos

Não nego que são grandes e lamentaveis os que se teem feito na republica. Mas quem, em boa fé, é capaz de affirmar que seja esta irregularidade consequencia obrigada da fórma de governo? E' um vicio antigo, que começou com o nosso primeiro passo de nação livre, quando pagámos alguns milhões de cruzados, quantia enorme para o tempo, pela independencia que já estava feita. Nem sei que financeiro do imperio, por mais respeitavel e credor da gratidão publica, deixou de soffrer fundada accusação de esbanjador, se não peior. O grande Paranhos foi denunciado e cahiu do poder por ter accudido com sette mil contos do thesouro aos negocios de um banqueiro, seu amigo. Cotegipe, que não menos honra fazia á capacidade dos estadistas brasileiros, baqueou tambem, accusado e convencido de haver lesado a nação, em materia de dinheiro, com a aggravante de empregar para isso o crime de contrabando, por intermedio de uma casa de que era commanditario. Na guerra contra a pequena republica do Paraguay gastou-se somma superior a seiscentos mil contos de réis, ouro, que passou em grande parte, segundo diziam na epocha, para as algibeiras de alguns arranjadores de negocios. E é preciso ter presente que essas

e muitas outras sangrias (excepção feita da guerra internacional, que aliás podia ter sahido muito mais em conta) deram-se no seio da paz mais completa, e em pleno florescimento do imperio; emquanto que, recentemente, não é preciso gastar palavras para fazer ver que a situação era das mais excepcionaes.

Se ainda se podesse dizer que os titulares das duas dictaduras mais ou menos expressas que temos tido roubaram para si, seria licito temer que as instituições apanhassem o vicio e o perpetuassem; mas não: é sabido que deixaram o poder, levando as mãos tão limpas como sempre as tiveram.

A nenhum espirito imparcial e esclarecido os ultimos esbanjamentos de dinheiro, nem a má gestão da riqueza publica, apparecerão como effeito do systema politico. Não foi a republica presidencial que occasionou essas lamentaveis irregularidades; foi a propria situação das cousas; foi a revolução que no seio do imperio se preparou; foi o aturdimento inevitavel no momento da liquidação da velha ordem postiça que se mantinha artificialmente. Depois de uma profunda mudança, e ainda mais quando são as ideias chamadas adiantadas que triumpham, tornam-se inevitaveis factos da ordem dos que tivémos. As ideias adiantadas teem o extranho privilegio de arrebanhar geralmente os dois extremos da moralidade nacional — os melhores espiritos e os peiores, os que teem energia e

virtude para se esquecerem de si e consagrarem-se exclusivamente ao bem publico, e os que sabem aproveitar-se da aureola d'esses sanctos para dissimularem a sua physionomia diabolica. Na confusão do primeiro momento não é facil seleccionar os homens; é quasi seguro que o poder ha de cahir alguma vez em mãos de incompetentes, quando não de maus, ao menos de incapazes. Esta ultima hypothese teve muita entrada nos primeiros passos da nossa republica: homens inexperientes tiveram as chaves da caixa e viram-se em meio dos perigos mais urgentes. Oxalá esse praso esteja de todo passado, que ainda se poderá julgar bem curta a sua duração e benignos os seus effeitos!

Em todo caso, a republica póde queixar-se um pouco da sorte: o imperio achou para morrer exactamente o momento em que mais tinha conseguido esconder em apparencias douradas a podridão interna que o invadia. Se tem durado mais algum tempo, a liquidacão da situação artificial que deu cambio alto e regularidade nas outras manifestações da vida nacional — teria sido presidida pela corôa. Assim não aconteceu: o pomo enganador do Mar Morto rolou por terra e desfez-se em pó, quando mais affectava a fecunda maturidade que não tinha; o reverso da medalha só pôde ser presenciado quando já o novo regimen estava triumphante. Agora, ha de ser difficil levar aos menos expertos observadores a convicção da verdade;

nem por isso a demonstração deixará de ser feita pelos factos.

Perturbações civis

Como o bronze, antes de esfriar no momento que ha de desafiar os insultos do tempo, as sociedades teem muitas vezes necessidade do superaquecimento que se chama revolução. O Brasil, para remodelar-se, fez uma revolução. Seria melhor que a podesse ter executado a frio; simplesmente foi isso impossivel. E que ha ahi de extranhavel, mesmo dentro do quadro da nossa historia politica?

O imperio não mudou, como nós, um systema. Mudou um nome e passou uma corôa da cabeça do pae para a do filho. Teve entretanto, trinta annos de desordens muito peiores, que fizeram estremecer o organismo nacional inteiro, em troca dos cinco escassos de movimentos parciaes que nos tem custado a consolidação da republica, ou mesmo do dobro d'esse tempo, se tão longe forem os sombrios agouros dos pessimistas. E tão insubsistente era — que, ainda depois de haver domado pela força a irritação do paiz, tornou-se a materia prima e o poncto de partida das actuaes conturbações.

Disse que as revoluções do imperio foram de peior caracter e mais longas do que as da republica. A nossa historia é toda nova; não é preciso repetir

com muitas minudencias os seus factos mais salientes. Tentativas de separação, que ainda não tivémos, teve-as o imperio em mais de uma occasião. Rebelliões insensatas, denunciadoras apenas de profunda anarchia, deram-se nelle em muito maior numero. Pela propria guerra civil do sul, que tanto tem feito bradar aos reaccionarios, deu-nos elle outra, no mesmo theatro, só com a differença de ser tres ou quatro vezes mais longa e mil vezes mais séria e perigosa do que a que tem incommodado a republica. (*)

O que sente o criterio popular

Tudo isso é verdadeiro e demonstravel facilmente pela historia: o imperio teve cambio baixo, esbanjamentos systematicos, (**) guerra civil mais longa e mais grave do que as d'estes tempos. Mas os interessados em desvirtuar a verdade encontram para os seus planos um elemento favoravel: a massa ignara e o grande numero de pessoas que se não occupam senão do seu immediato interesse — não teem capacidade para guardar dos successos passados senão as ultimas impressões; ora, não ha du-

(*) Sobre as perturbações da ordem publica durante o imperio, veja-se REPUBLICA FEDERAL, *livro II, capitulo II*, onde estão todas enumeradas na sua ordem chronologica até 1848, epocha em que começou a *paz podre*.

(**) Foi do imperio que disse um imperialista notavel: «Elle é o *deficit* e o *deficit* é elle.»

vida que os ultimos dias do imperio ostentaram as mais felizes apparencias. A philosophia do grande numero julga todas as causas com um criterio bem grosseiro, mas o unico accessivel aos seus recursos intellectuaes: nos ultimos dias do imperio o cambio estava ao par, a administração fazia-se normalmente, não havia revoluções; logo, o imperio é o bom cambio, a regularidade nos serviços, a tranquillidade publica. Nos primeiros dias da republica o cambio é mau, gasta-se muito, fazem-se desordens; logo, a republica é tudo isso. *Post hoc; ergo, propter hoc.* Para o vulgo, nada é mais convincente do que aquillo que se póde affirmar por uma formula escolastica, ainda que sophistica. Exactamente porque o vulgo não cultiva a sciencia e não medita, impressiona-se muito com os conceitos que póde cobrir com apparencias de logica e philosophia.

Mas não é tudo. Além de que a republica apparece como causa immediata dos phenomenos que dentro d'ella se produzem, accresce ainda que a republica que instituimos tem o nome de presidencial. Saltam logo alguns que fundaram grandes esperanças na democracia pura e que se julgam defraudados nessas esperanças, e buscam explicar os males que sentem, mas que não comprehendem, pelo facto de ser presidencial a nossa republica. Vem de outro lado um grupo consideravel de antigos monarchistas, sufficientemente intelligentes, para comprehender a impossibilidade de fazer o

bem da nação com a restauração do imperio; mas bastante patriotas para não negar o seu concurso aos negocios publicos: estes, naturalmente inclinados a sympathisar com tudo quanto lembra o passado em que cooperaram, julgam sinceramente encontrar remedio na maior approximação possivel entre esse passado e o presente, e nenhuma seria mais estreita do que tornar parlamentar a democracia, como o foi a monarchia.

Preparado por esta fórma o espirito popular, nada é mais comprehensivel do que as grandes perdas de prestigio que hão de soffrer as instituições a cada difficuldade que a nação fôr experimentando neste interessante periodo da sua evolução. A isto ainda se veem juntar algumas causas particulares, como as que vou aponctar.

Como se tem exercido o presidencialismo

Exceptuando o presente governo, que aliás ainda não pôde começar a agir desassombradamente, para revelar a boa ou má interpretação que é capaz de dar ao systema, nenhum homem competente esteve com a responsabilidade da direcção do regimen presidencial. Que não é isso devido só a o regimen possa difficultar uma conveniente selecção dos homens — vê-se bem no facto de haver sido escolhido, pelos meios que elle offerece, o actual presidente, a quem, sem injustiça, é impos-

sivel negar boas qualidades. As condições inferiores dos seus antecessores são bem explicaveis.

O primeiro presidente e o seu substituto legal, que por mais tempo do que elle empunhou as redeas em nome da constituição, podem ser considerados como preexistentes a ella. Quanto ao primeiro, sabia-se bem, muito antes da eleição, que seria o nomeado, pela força das circumstancias, ou pelas circumstancias da força. Do segundo não havia a mesma certeza quanto á pessoa, mas sim quanto á qualidade. Tinha-se como fatal que seria eleito vice-presidente um militar, pouco importando o nome proprio. O governo provisorio levantou primeiro a candidatura do que foi mais tarde eleito e depois d'essa adoptou outra, de um almirante, que foi derrotada. O que teve, pois, o Brasil, antes da nomeação do sr. Prudente de Moraes, foi pura e simplesmente um regimen militar, não tanto por serem militares os dois primeiros chefes da nação, como principalmente porque foi só a qualidade de serem militares que os fez eleger: eram ambos figuras insignificantes da vida politica. O que se póde dizer de mal d'esse periodo não será contra o governo presidencial, porém contra o regimen militar no governo civil.

Mas o vulgo e os interessados em malsinar as novas instituições encontram ainda aqui ensejo para a sua logica especial: no governo presidencial deu-se o militarismo; logo, o governo presidencial é o militarismo. Seria facil mostrar o dis-

parate d'este supposto raciocinio, fazendo ver que em todas as fórmas e systemas politicos se teem dado casos de militarismo, o que levaria á conclusão absurda — que todos os governos são o militarismo; mas para que? — o criterio popular não se forma senão por impressões immediatas, e sempre haverá quem tenha interesse em manter e cultivar taes desvios de razão. O remedio que tem o governo presidencial para destruir as manobras dos seus inimigos e para fazer a massa popular attribuir-lhe as virtudes que elle possue — consiste só em apresentar permanentemente e com fundamento o aspecto de paz e prosperidade que só apparentemente pôde exhibir o imperio nos ultimos momentos de existencia. Emquanto não chegar tal situação, os amigos do governo presidencial terão de contar com elementos contrarios tanto mais serios quanto nascem da mais intima natureza das cousas.

Má comprehensão por parte dos republicanos

E' exercendo as instituições que os povos se podem habilitar a tirar proveito d'ellas e aperfeiçoal-as. *C'est en forgeant qu'on devient forgeron.* Sem duvida, é necessario que cada povo tenha um fundo conveniente de qualidades preliminares para o systema que vae practicar; mas a capacidade effectiva para bem manejar o instrumento, não a póde adquirir senão no exercicio do mesmo. Assim,

o homem que pretender luzir um dia em qualquer disciplina, a da gymnastica, ou a do canto, por exemplo, deve antes consultar a natureza dos musculos ou a da garganta de que dispõe. Se tiver a base necessaria, poderá emprehender a obra com grandes probabilidades de successo. Mas, se nunca fizer deslocações, embora timidas e mal equilibradas ao principio, se nunca solfejar, ainda que saltando fóra do compasso e do diapasão algumas vezes, jámais será gymnasta nem cantor.

O povo brasileiro tem qualidades para se governar bem pelo systema presidencial; instituiu-o livremente; mas está ainda no periodo em que não póde ter bem a sensação do centro de gravidade para essa gymnastica, nem a afinação para essa harmonia. Antes de ganhal-as, tem de soffrer não poucas quedas e de dar muitas notas em falso. Só os phantasistas poderiam esperar que se practicasse desde logo correctamente no Brasil o systema presidencial, como só os nescios da natureza humana podem de boa fé julgar o regimen imprestavel, pelo facto de não haver desde logo mostrado toda a sua utilidade nas mãos de um povo que começa a ensaial-o.

Para este caso, incluo na expressão — povo brasileiro — tambem as classes chamadas dirigentes. Estas, como todas, cada uma em sua funcção espontanea, ou legal, é só em exercicio que se hão de tornar aptas. Dos que teem governado e dos que teem sido governados teem partido eguaes erros e

claudicações. Recordo, para não citar mais exemplos, um manifesto do marechal Floriano Peixoto, durante a revolta de 1893, em que se dizia que, «no regimen presidencial, o presidente era o verdadeiro ministro responsavel do povo.» E' de suppor que a redacção fosse de algum ministro de estado. Entretanto, maior ostentação seria impossivel fazer de ignorancia dos fundamentos essenciaes do systema que instituimos. E' de affirmações d'esse quilate que os antipathicos ao regimen presidencial concluem que nelle não ha ministros, porém meros servidores de um dictador. Mas a verdade, que hei de tornar clara, é que ha ministros responsaveis, em torno de um magistrado tambem responsavel, sem caracter algum de ministro, mas com toda a essencia e todas as condições legaes de um chefe de estado.

Amigos prejudiciaes

Grande parte das antipathias que tem attrahido o novo regimen veem d'essas falsas interpretações. Mas não são só os estadistas incompetentes que teem nisso responsabilidade: são tambem alguns homens de intelligencia cultivada, que exercem influencia nos espiritos subalternos. Os amigos do systema presidencial que o interpretam falsamente, fornecendo armas aos adversarios, por sua vez mal orientados; os fanaticos partidarios que, ainda de boa fé e nas melhores intenções, pretendem trans-

formar o regimen em instrumento de força: são talvez mais prejudiciaes do que os inimigos declarados. O adversario é estimulo e poncto de apoio para o aperfeiçoamento das boas instituições; o amigo incompetente e fanatico é perenne elemento de perturbação interior e, por isso, mais temivel.

Nesse caso deve ser incluido o grupo de republicanos oriundos da seita religiosa fundada por Augusto Comte. São bem poucos no Brasil os d'essa especie, mas a sua situação moral encerra muitos dos caracteres que a experiencia aponcta como capazes de produzir vasta influencia. São homens consagrados com ardor fanatico ao cultivo de um ideal; os attrictos da vida de acção não os conspurcaram ainda; a opinião reputa os exemplares de pureza individual, sem duvida com razão, porque todo apostolo convencido é incarnação d'uma doutrina, é uma especie de ser impessoal e, portanto, extreme dos vicios que não abandonam facilmente a humanidade profana; nada mais natural do que o grande ascendente moral que homens taes ganham desde logo sobre todos os espiritos a que conseguem tornar sympathicas as suas doutrinas. O governo presidencial dos Estados-Unidos não mereceu mais sympathias ao illustre philosopho francez do que o parlamentar da Inglaterra. Ambos os systemas são representativos, e tanto basta para que não possam estar na concepção que o mestre formulou na sua ultima phase philosophica. Mas, no Brasil, os nescios gritam que o presidencialismo

é a dictadura. Por outro lado, os positivistas religiosos, como espiritos ardentes e bem intencionados, devem ser grandes patriotas e comprehendem o mal que nos adviria de um regresso ao passado. Essas razões os levam a não occultarem a sua preferencia pelo systema presidencial actual, ainda que como transição para o seu ideal, que é a verdadeira dictadura. Ninguem ignora quantas prevenções teem nascido na opinião publica pelo facto de termos merecido para o nosso systema a honra d'essa preferencia. Ha mesmo quem diga que a nossa constituição, democratica e representativa, foi obra dos positivistas religiosos, que são inimigos da democracia e do representativismo. Devem lisongearnos, mas é preciso que acceitemos com reservas, apoios d'essa ordem. O ideal do nosso systema é governar o Brasil pelo melhor modo de fazel-o feliz e prospero; até hoje não mostra a historia um só caso de conseguir-se esse resultado praticando doutrinas systematicamente extremadas. A sociedade quer, deve e só póde ser governada segundo a média da sua opinião, que, por emquanto, é democratica e representativista.

O que dirá o tempo

Vê-se claramente que todas as causas que podem ter contribuido para o principio de descredito do governo presidencial no Brasil, comquanto sejam de certa gravidade, não revestem caracter essencial

ou permanente. São motivos contingentes e, por sua natureza, passageiros. Os proprios successos, em tempo relativamente curto, se incumbirão de eliminal-os. E, como á evidencia não é possivel fugir perpetuamente, não devemos estar muito inquietos os amigos das instituições: o tempo desarmará os inimigos d'ellas, que o forem de boa fé.

Com effeito, não são muito para ser temidos adversarios que se estribam, para a impugnação do governo presidencial, no facto de termos hoje o cambio baixo; no de haverem os governos esbanjado dinheiro; no de termos tido perturbações da ordem, depois de mudança tão profunda como a que soffreram as instituições nacionaes. Quando vier a calma e todos poderem ver o que é evidente, isto é, que todos esses phenomenos foram correntes na historia do imperio, que não podiamos romper de chofre, e mais que elles são resultado obrigado de grandes abalos necessarios infligidos ao organismo da nação na sua marcha evolutiva; quando o cambio estiver ao par, ou egual, ou superior á média do da monarchia (visto que o par só por meios artificiaes e passageiramente se póde conseguir, dado o desequilibrio da balança de valores e no regimen do papel moeda, que o imperio nos legou); quando a administração se fizer normalmente e apenas se despenderem as dotações orçamentaes; quando, encerrado o periodo revolucionario, não houver mais disposição para romper a paz: nesse dia, os inimigos do governo presiden-

cial hão de sentir a terra fugir-lhes debaixo dos pés. E' o destino inevitavel de quem se apoia, não sobre argumentos de natureza permanente, mas sobre factos transitorios. Desapparecida a causa, não ha mais effeito.

Por outro lado, o vicio do militarismo, consequencia obrigada da fórma por que nos foi indispensavel fazer a republica, ha de passar, se já não está passado, entrando cada orgam em sua funcção propria, o que, se é impossivel num periodo revolucionario, é inevitavel em uma epocha de normalidade não artificial; o criterio popular, que se fórma sobre as occorrencias immediatas, soffrerá grande, ainda que insensivel, modificação; as classes intelligentes, á força de exercerem o novo regimen, colherão a experiencia necessaria e terão d'elle a verdadeira comprehensão, no todo e nas particularidades; uma tradição será creada; precedentes e costumes serão estabelecidos; o estreito periodo de incertezas e sobresaltos que temos atravessado não ficará na historia senão como curiosidade digna de estudo.

Uma prova da grande disposição ingenita do paiz para o governo presidencial é que, apezar de tudo, apezar de todos os falseamentos, de todas as desillusões, ainda a maioria da opinião republicana não é parlamentarista. E' preciso que uma ideia qualquer esteja, por assim dizer, na massa do sangue, que exprima uma necessidade do organismo para que resista com tão grande tenacidade a ele-

mentos como os que no Brasil se teem conspirado contra o novo regimen.

O nosso temperamento nervoso nos faz ao mesmo tempo e egualmente grandes enthusiastas e grandes pessimistas. Aguardamos sempre com a mais pia convicção os melhores resultados de todas as cousas, e, como os melhores resultados não veem senão excepcionalmente, entregamo-nos na maioria dos casos a desalentadas expansões de pessimismo. Os povos d'esta tempera experimentam duras difficuldades no seu progresso. A sua evolução opera-se não raro aos arrancos. Só uma larga escola de experiencia, ajudada por lenta adaptação da raça ao meio que habitamos, poderá corrigir esse vicio organico, e ha de corrigil-o, porque as condições que nos cercam contribuem para esse effeito salutar. O Brasil tem elementos para ser ainda uma republica presidencial modelo. A realisação d'esse ideal está tão perto quanto são energicas as influencias que nos trabalham.

LIVRO II

PARALLELO DOS DOIS SYSTEMAS

CAPITULO I

EM QUE SE DISTINGUE O GOVERNO PRESIDENCIAL DO PARLAMENTAR?

As duas origens

As observações do livro antecedente encerram, além de outras vantagens, a de me dispensar de muitas explicações e resalvas preliminares, ao entrar agora plenamente no objecto d'este estudo. Assim, já não tenho necessidade de dizer que não considero assentado um typo ideal, ou concreto, de instituições com o nome de governo presidencial, nem com o de parlamentar. Isto não impede de serem bem conhecidas as origens proximas dos governos que deram causa áquellas denominações: o presidencialismo vem dos Estados-Unidos da America, o parlamentarismo da Inglaterra.

Não é, porém, a circumstancia de se admittirem essas duas nações como origens historicas dos dois systemas motivo para pensar que fóra do que ellas practicam não haja outras fontes posteriores e mesmo anteriores. A humanidade é solidaria, e ainda

aquelles grupos humanos que parecem mais originaes mergulham alguma raiz no passado e recebem influencias de outros grupos com os quaes convivem. Parlamentar ou não, o governo representativo não é invenção da Inglaterra, nem dos Estados-Unidos. E' resultado da tendencia espontanea da raça aryana, de que fazemos parte, a formar a grande sociedade, a nação, em vez da tribu, que caracterisa outra secção da humanidade. Organisada a nação e desenvolvido o espirito de liberdade, o povo não acha meio de exercer o proprio governo, senão valendo-se da representação. A Inglaterra e os Estados-Unidos exhibem duas variantes notaveis d'esse facto commum ao nosso grupo humano, — eis tudo. Mas, nem na Inglaterra o parlamentarismo, nem o presidencialismo nos Estados-Unidos, guardam um typo constantemente uniforme; teem soffrido e continuam a soffrer ininterruptas modificações. Não serão estas apreciaveis a cada momento, nem por isso avultam menos quando se comparam duas epochas sufficientemente affastadas para que o contraste seja sensivel. Se, pois, é inadmissivel o respeito religioso por uma dada fórma concreta mesmo para o paiz que passa por lhe ter dado origem, como poderemos acceitar que uma nação que apenas adaptou ás suas circumstancias regimen observado por outrem, se conserve escravisada ás normas que lhe serviram de modelo e abdique inteiramente a sua liberdade de introduzir originalidades nas instituições? O

Brasil, pois, tendo-se inspirado na concepção de Hamilton, na constituição dos Estados-Unidos do norte, póde ser uma republica presidencial, sem ser copia servil da nação que imitou. Bastar-lhe-á o traço geral que distingue a especie. Vejamos qual é elle, depois de ter averiguado

Em que se parecem os dois systemas

No governo presidencial e no parlamentar é geral o accordo quanto ao principio representativo: o exercicio da soberania nacional é delegado, e no exercicio delegado da soberania nacional consiste o *poder*, no sentido politico d'esta expressão.

Ainda concordam os dois systemas no estabelecimento de tres districtos para o poder: o legislativo, o judiciario e o executivo, a cada um dos quaes o uso tem admittido que se consagre a mesma denominação generica de — poder. As excepções practicas que tem havido a essa divisão do poder, como o nosso passado caso do *moderador*, ainda subsistente em Portugal, são originalidades formaes que não alteram a substancia da regra.

Mais outra cousa em que não divergem os dois systemas: ambos consideram o poder judiciario independente do legislativo e do executivo, embora devendo manter harmonia com ambos. Varía de paiz a paiz o modo de designação dos titulares do poder judiciario, a funcção que elle exerce é mais ou menos lata, segundo a indole das instituições;

mas a sua independencia em relação aos outros é egualmente admittida.

Em que divergem

Resta estabelecer as relações entre o poder executivo e o legislativo. E' ahi que é diverso o criterio dos dois systemas: o parlamentar os entrelaça e confunde; o presidencial, conservando-os harmonicos, discrimina-os do mesmo modo por que procedeu para com o judiciario.

Essa é a unica differença essencial entre os systemas de governo presidencial e parlamentar. E' tão simples como parece, mas as consequencias proximas e remotas são largas e complicadas. Explicarei, antes de chegar a ellas, o sentido da distincção que acabo de indicar, esclarecendo melhor a indole de cada uma das duas instituições rivaes.

Estructura do presidencialismo

Os tres districtos, secções, ramos, ou orgams do poder, ou, segundo a linguagem usual, — os tres poderes, estão coordenados na proporção das faculdades que a nação lhes delegou. Cada um é independente no exercicio de suas attribuições; todos os actos legaes de cada um obrigam aos outros dois: é a isso que se chama *independencia e harmonia dos poderes*. Por sobre todo o organismo paira a soberania nacional, fonte unica da auctori-

dade e das leis e, pois, vinculo permanente de unidade na variedade dos orgams. A soberania nacional é a synthese; os tres poderes a analyse.

Eguaes e destinados a um resultado harmonico, não póde nenhum dos poderes attentar, virtual ou positivamente, contra a existencia do outro: o presidente não dissolve o congresso legislativo, nem o congresso demitte o presidente; não póde o presidente prescrever cousa alguma quanto aos meios de acção do congresso, nem compete a este influir legalmente na escolha dos chefes dos departamentos executivos — os ministros de estado.

Como em toda funcção intelligente, por mais que seja regulada por leis, é impossivel não deixar uma larga margem á liberdade, e, como todo funccionario livre deve responder pelas faltas que commetter, — o presidente, individualmente, e do mesmo modo cada um dos portadores de qualquer somma de auctoridade, são subjeitos a accusação, processo e condemnação nos casos que a lei assignalar. (*)

Estructura do parlamentarismo

Deixarei de parte o poder judiciario, que os dois

(*) A excepção aberta geralmente quanto aos membros do congresso é, segundo o artigo 19 da constituição, sómente para *as opiniões, palavras e votos no exercicio do mandato*. Comtudo, alguns representantes, na constituinte, por espirito de systema, a meu ver mal entendido, mostraram escrupulo em approval-a.

systemas collocam substancialmente na mesma situação.

O poder legislativo tem, a par do destino de fazer leis, o de inspirar a politica do executivo e até a sua acção administrativa em grande parte. O chefe do estado reina ou preside, mas não governa, nem administra. Uma delegação do poder legislativo o rodeia para esse fim. E' o ministerio, ou gabinete. (*)

Desde que o chefe do estado não póde governar, senão atravez da delegação da legislatura, é logico não lhe attribuir responsabilidade alguma: é inviolavel e sagrado, pelo menos politicamente, ao passo que os membros do gabinete respondem politica e moralmente perante o parlamento e criminalmente perante os tribunaes.

O gabinete, delegação, que é, da legislatura, só póde viver emquanto merecer a confiança do seu delegante; mas, em contraposição a este principio (e é aqui que se evidencia a maior confusão dos dois poderes) deu-se tambem ao gabinete a faculdade de dissolver a legislatura, nos seus dois ramos, como na Belgica, ou em um só (precisamente o que teria o poder de derrubar o ministerio) como na Inglaterra.

Entretanto, a nomeação do gabinete e a disso-

(*) Na Inglaterra estas expressões — ministerio e gabinete — não teem precisamente o mesmo sentido, mas não é assim em toda a parte.

lução do parlamento são pronunciadas pelo chefe do estado irresponsavel.

Resumo

Comquanto, postos em exercicio, os dois systemas exhibam aspectos muito distinctos, não ha entre elles outra differença essencial que não seja: para o parlamentar, — penetração reciproca dos poderes legislativo e executivo; para o presidencial, — separação entre aquelles poderes, tanto quanto existe entre cada um d'elles e o judiciario. Todas as demais dissimilhanças se reduzem, em ultima analyse, a essa formula, ou d'ella brotam, como corollarios. Taes são, por parte do parlamentarismo, a responsabilidade politica do ministerio perante a camara, a dissolução d'esta, a accumulação de funcções legislativas e executivas nos mesmos individuos, etc.; por parte do presidencialismo, a independencia do ministerio quanto á inspiração obrigada do poder legislativo, a fixidez das legislaturas, a especialisação das funcções e incompatibilidade dos representantes de um poder para o exercicio das do outro, etc. Terei occasião de mostrar, porém, que tudo isto varia mais ou menos, conforme a preoccupação de espirito de systema com que foi elaborada e se observa a constituição de cada povo.

A noção da opinião actual

A distincção que deixo indicada me parece a mais exacta. Não creio, porém, que seja a que

inspira o criterio mais vulgar no Brasil. A intelligencia popular, antes de tomar o caminho da tradição consagrada por uma especie de hereditariedade inconsciente, apprehende todas as cousas pelos caracteres mais apparentes e, por conseguinte, mais materiaes.

Entre nós, no tempo em que diziam que tinhamos governo parlamentar, faziam-se muitos discursos nas camaras. D'ahi a ideia que forma o vulgo de que governo parlamentar é aquelle em que os representantes falam muito. Inversamente, como se dizia que o governo presidencial era o contrario d'aquillo, concluiu-se que, em tal regimen, muito poucos ou nenhuns discursos se fariam. Por mais extravagantes e grosseiros que pareçam esses conceitos, elles correspondem bem á realidade. Apparecem com frequencia nos escriptos ligeiros dos jornaes. Tanto se generalisou esse modo de pensar, que conseguiu, até certo poncto, penetrar nas ideias de não poucos homens da camada superior. Assistindo ás sessões das nossas camaras, não é raro que um visinho nos segrede ao ouvido, em presença d'algum representante que permanece tempo excessivo na tribuna, ou diante de um debate que começa a fatigar, por sobrar-lhe em latitude o que lhe falta em importancia: «Se isto não é parlamentarismo, não sei que é.» Na constituinte, quando ainda a lembrança recente do parlamentarismo imperial mantinha contra o systema aversão intransigente, um digno representante que se lhe conser-

vava fiel e que havia sido varias vezes deputado monarchico — fez um dia, sobre não sei que objecto insignificante, largo discurso, em que tractou impiedosamente o governo provisorio; levantou, como era natural, grande alarido de *apartes;* ao concluir, passando pelo logar onde eu tinha assento, disse-me: «Então! não lhe parece que é bem bom ás vezes um pouco de parlamentarismo?» As classes intelligentes obedecem mais do que pensam ao influxo dos preconceitos populares.

As nossas instituições hontem apenas foram proclamadas. Correspondiam a uma necessidade espontanea do organismo nacional; mas nunca tinham sido exercidas pela nação. Muito poucos dos homens chamados a cultival-as, e menor numero ainda dos destinados a ser por ellas governados, tinham luzes sufficientes sobre a sua natureza e funccionamento. O aquecimento natural da opinião publica, diante da refusão politica que experimentámos, a resistencia e reacção tacita do espirito velho, a consequente calorosa defeza por parte do novo, feita por gente menos competente do que enthusiasta — são outras tantas fontes de desvios de apreciação. Os dois elementos collocam-se alem dos extremos, onde nunca póde estar a verdade, que é relativa como todas as cousas.

Em tal situação, quando todos se superexcitam e tudo se exaggera, comprehende-se que os antipathicos ao governo presidencial sustentem que elle é a propria dictadura; que é o regimen em que todas as

responsabilidades ao mesmo tempo que todos os poderes se concentram no chefe do estado, o que equivale á melhor definição de despotismo; que os ministros, meros secretarios de pessoa, não teem importancia alguma; que, apesar da sua posição subalterna, podem zombar da auctoridade das camaras, quanto quizerem; que estas ficam reduzidas á funcção de votar a receita e a despeza, funcção aliás inocua, porque a irresponsabilidade dos demais funccionarios permitte gastar o dinheiro publico sem attenção ás dotações orçamentaes. Por sua vez, os presidencialistas, preoccupados com os perigos da ousadia reaccionaria, attribuindo-lhe as vacillações da ordem nova, que só á insufficiencia de tempo se devem imputar, não dispondo de conhecimentos exactos sobre a natureza do systema, nem tendo tido ainda repouso para adquiril-os,— singularmente reforçam as razões dos seus adversarios. Parece-lhes que as difficuldades da situação nascem da pouca energia pelo governo empregada para esmagar o inimigo; proclamam que a consolidação da republica presidencial só poderá ser acabada por mão de ferro, que se não embarace nas teias de aranha do poder legislativo, nem da justiça organisada. E' preciso conceder que a falsa interpretação que os parlamentaristas mais ou menos conscientes teem dado ao nosso governo presidencial é auctorisada por muitos dos presidencialistas.

Não creio, pois, commetter erro, affirmando que não temos ainda sufficientemente divulgada uma

justa noção da differença que existe entre o systema governamental que instituímos e o que deitámos abaixo. Já mostrei que a desorientação vae da infima camada á que se deve reputar superior, citando o conceito de um dos nossos presidentes militares, que se presumia o verdadeiro ministro responsavel do povo!

CAPITULO II

COMPARAÇÃO DE PRINCIPIOS

Promettendo uma especie de parallelo especulativo das qualidades dos systemas presidencial e parlamentar, não se pense que vou inquirir de qualquer pretenso valor absoluto de nenhum d'elles. A indagação especulativa póde ter muito valor relativo, mas, como todas as cousas, não encerra vantagem alguma absoluta. Em face das ideias philosophicas que professo, não tem sentido a affirmação de que esta ou aquella fórma de governo, tal ou tal regimen, seja bom ou mau em si. Outra cousa, porém, é tractar de conhecer a indole de cada concepção, para, na applicação, cotejar os principios doutrinarios, abstractos, ou especulativos, como aqui os chamo com mais propriedade, com as circumstancias do paiz que nos interessa. Depois de bem conhecidos nesse terreno, será mais facil affeiçoal-os ao caso occorrente, e o todo concreto que d'ahi resultar ostentará maior harmonia entre as suas partes. Tudo quanto é desharmonico desagrada e offende os espiritos bem ponderados, e, não sa-

tisfazendo a essa exigencia ao mesmo tempo racional e esthetica da humanidade, faltará a uma das primeiras condições das obras duradouras. O homem é razão e sentimento.

Por ultimo, advertirei que, ainda que a materia tractada por este modo tenha para mim importancia muito secundaria, tal discussão encerra a utilidade de prevenir umas quantas duvidas que teem hoje curso na opinião. O espirito vulgar é amicissimo de generalisações. O modo mais commum de discutirem-se as questões entre os menos competentes é o especulativo. Sem attenção alguma ás condições do nosso paiz, affirmam-se e repellem-se diariamente theorias de cuja practica tudo se espera ou na qual nada se confia, só com o supposto fundamento de razões abstractas. O governo presidencial, particularmente, é atacado e defendido de preferencia por esta maneira. Julgo, senão dever, conveniencia dos que o defendem rebater ainda mesmo esses ataques gratuitos e fazer ver a verdadeira theoria que o inspira e que se procurou accommodar ao caso concreto nosso.

Desde a origem

O systema parlamentar (disse eu, tractando de descobrir a sua distincção do presidencial) admitte a penetração reciproca dos dois poderes — legislativo e executivo; o presidencial separa estes dois poderes, como cada um d'elles do judiciario. Desde

logo, occorre indagar: Por que razão ha de parecer inadmissivel que o poder executivo não seja obrigado a confundir-se no legislativo, e vice-versa, ou, segundo a linguagem euphemica parlamentarista — não serem ambos subjeitos a inspirarem-se intimamente — quando se admitte que o judiciario permaneça separado, ou independa de tal inspiração? A resposta será sem duvida esta, ou outra similhante: «E' a natureza particular de cada um dos poderes que o explica.» Concordo, por hypothese, com essa razão, para d'ahi tirar um esclarecimento que será precioso á prosecução d'esta controversia, e é — que não é o facto de dois ramos do poder, ou dois poderes (conforme direi, para simplificar a phrase) agirem cada um independentemente na orbita de acção que lhe corresponde — motivo sufficiente para se affirmar que elles não guardam entre si connexão e unidade. Entretanto, pretendem os parlamentaristas que no systema presidencial a harmonia se quebra só porque não é permittido ao poder legislativo em relação ao executivo, e vice-versa, influir mais energicamente, do que em relação ao judiciario. Para mim o que é licito concluir do facto é apenas — que o systema presidencial é neste poncto primitivo mais logico do que o outro. Mas vamos adiante.

Cada orgam com sua funcção

Segundo o sabio Darwin e os seus discipulos, um dos caracteristicos dos seres superiores, bem

como uma das tendencias espontaneas mais energicas da natureza organica é a especialisação de cada orgam em uma funcção privativa. O systema parlamentar dá pouca attenção a esta verdade scientifica.

Em todos os paizes parlamentares, os ministros devem ser membros do parlamento, e, onde não é isso obrigatorio, como na Belgica, teem todos elles o direito de tomar parte nas discussões de qualquer das duas camaras, independentemente de convite d'estas ou de eleição popular. Os ministros podem propor e votar leis, e a sua iniciativa tem sempre preferencia nos trabalhos do parlamento. Na Inglaterra, póde mesmo dizer-se que o gabinete tem o monopolio de toda a iniciativa legislativa: ha certas leis que só por elle podem ser propostas, e, ainda nos trabalhos ordinarios do parlamento, reserva-se um unico dia da semana, a quarta feira, para se discutirem os projectos de iniciativa dos simples deputados, com a circumstancia de que é essa a unica sessão cuja duração não é illimitada, devendo ser levantada automaticamente ás 6 horas da tarde. Finalmente, se os chefes dos departamentos executivos, os ministros de estado, tiverem razões para crer que a opinião publica está mais com elles do que com o parlamento, em caso de conflicto, demittem-no e fazem eleger outro.

Isto quanto á intromissão do executivo no legislativo. O inverso, isto é, a ingerencia do legislativo no executivo, não é menos marcada. O parlamento

nomeia do seu seio uma commissão, que toma o nome de ministerio e assume o poder e a responsabilidade da funcção executiva. Cada um dos membros de tal commissão, quer dizer — cada um dos ministros, deve ser ao mesmo tempo eleito membro do parlamento, e o que o não conseguir perderá o logar. O parlamento indica directamente aos ministros o procedimento que devem observar. Quando tal procedimento lhe não agrada, censura e demitte o ministerio.

Com razão observa Mr. Naquet, no seu interessante livrinho — *Questions constitutionelles* — que esse mechanismo chegou ao resultado paradoxal de fazer o executivo legislar quasi exclusivamente e o legislativo tambem quasi exclusivamente governar. Depois de mostrar como se governa e como se legisla na Inglaterra, exclama o enthusiasta W. Bagehot: «Segundo a analyse d'estas diversas funcções, se póde concluir que *é a camara dos communs quem governa*». Mais adiante confessa que similhante modo de governar é um verdadeiro *prodigio*, isto é, qualquer cousa que, se não é sobrenatural, pelo menos contraría os casos communs da natureza. A essa combinação, que põe o legislativo a governar e o executivo a legislar chamam os parlamentaristas — unidade do poder; mas nenhum nome lhe póde caber melhor do que — confusão de funcções. E tal confusão não se compadece com as leis scientificas attestadas em relação a todos os seres superiores.

O poder deve ser realmente uma unidade. A expressão — separação dos poderes — parece, pois, viciosa. Deixará, porém, de o parecer, desde que se reflicta que — unidade não quer dizer identidade. Pelo contrario, a unidade suppõe um organismo e, pois, um conjuncto systematico de orgams. Mas, tomando a expressão ao pé da lettra, duas escolas oppostas chegaram ao mesmo erro de confundir as funcções de governar e legislar: a positivista com a sua dictadura, a parlamentarista com o gabinete. E' facil de verificar que o motivo original foi para ambos os casos o mesmo: o falso supposto de que a unidade se oppõe á diversidade. Ora a verdade é exactamente o contrario d'isso. Tomai um bloco de metal: é identico em todo o seu volume; separai-o em certo numero de pedaços — e tereis sempre as mesmas propriedades e a mesma substancia nos diversos fragmentos. Tomai agora um organismo, o corpo humano, por exemplo: separai-o do mesmo modo — e o tereis destruido. O metal era um corpo cujas partes eram identicas entre si; o homem é um organismo, cujos elementos são entre si diversos, mas que não póde existir sem a systematisação, a harmonia, a unidade d'elles.

Do mesmo modo — o poder é um organismo materialmente indivisivel. Mas é prova de pouca força intellectual pretender concluir da indivisibilidade de um organismo a identidade dos orgams e a confusão das respectivas funcções. A ordem universal nos mostra a unidade na variedade, cada or-

gam do mesmo todo especialisando-se na sua funcção, como observei, apoiado no sabio Darwin. Não só é d'esse facto que resulta a verdadeira unidade, como é certo que, á medida que um organismo se aperfeiçoa, mais as funcções se discriminam e especialisam. Os que definem a unidade do poder pela confusão dos poderes estão no caso do physiologo que pretendesse fazer o figado digerir e o coração secretar bilis, o cerebro presidir á drenagem arterial e o coração á relacionação das sensações.

Pelo systema presidencial, o poder legislativo tem a missão de fazer leis, o executivo a de as cumprir, o judiciario a de julgar os casos de direito. Ahi está a especialisação. Como, porém, esses tres poderes são orgams diversos de um poder só — a soberania nacional, trabalham accordes e harmonicos, auxiliando-se, equilibrando-se e corrigindo-se, mas nunca invadindo um as funcções do outro. Entram sim em contactos reciprocos a todos os momentos, e d'ahi resulta a sua systematisação e unidade, exactamente como no organismo animal, a que alludi, tocam-se por conductos naturaes os varios orgams que cooperam para o phenomeno synthetico — a vida; mas cada um tem a seu exclusivo cargo uma determinada operação, que não póde nem deve ser desempenhada por outro, sob pena de desequilibrar o systema. Não se chegou ainda practicamente a realisar em toda a sua plenitude, em governo algum, esse arranjo sabio, no qual cada

orgam se especialisasse completamente na sua funcção. Não importa. Tambem nos corpos vivos, que obedecem a leis menos complexas do que as da sociedade humana, ha gradações de aperfeiçoamento. Para o governo dos povos, como para todas as cousas progressivas, haverá sempre um ideal de perenne attracção. No poncto de que se tracta agora parece que o governo presidencial é o que mais perto vai do ideal scientifico.

É o peccado commettido contra essa lei da natureza o que produz o sem numero de difficuldades practicas que exhibem continuamente os paizes parlamentares, menos a Inglaterra, cujo convencionalismo ingenito lhe permitte evitar todos os escolhos com uma aptidão tão digna de applausos quanto impossivel de ser imitada por outros povos. Debaixo da constante ameaça de invasão do poder visinho, nem o executivo, nem o legislativo póde trabalhar proficuamente. É tão verdadeiro a respeito dos individuos como a respeito das collectividades,— que a estabilidade é a primeira condição do progresso. Ora, no parlamentarismo, o ministerio e o parlamento estão sempre em equilibrio instavel. Os melhores governos teem tido, na França, votações contrarias da camara no dia seguinte ao dos seus maiores triumphos. Nestes dias ainda viu-se cahir o ministerio Ribot logo após a conquista de Madagascar e uma eloquente moção de confiança do parlamento. Se ainda se podesse allegar que taes movimentos se operam ao influxo da opinião pre-

dominante no paiz... Mas não; o que manifesta a opinião, no caso da França, pelo menos, é uma fortissima tendencia conservadora e, depois de cada cambalhota ministerial, não faz mais do que lamentar-se da leviandade ou fraqueza do parlamento, que, movido por intrigas de ambiciosos, foi instrumento do enfraquecimento do poder. Não foi outro o espectaculo que se contemplou por occasião da *parlamentarice* um pouco mais seria que tornou impossivel a presidencia de Casimir Périer, em 1894. A consternação foi geral. O jornal republicano francez mais conservador, e tambem o mais parlamentarista, chegou a dizer que, a continuarem scenas d'aquellas, seria preciso confessar que o systema adoptado não era o que mais convinha á França.

Se essa é a situação do poder executivo, no regimen parlamentar, não menos precaria póde ser a do legislativo. Como o *correctivo* unico de que elle dispõe para com o ministerio é o de tirar-lhe a vida, a sua posição tem de ser forçosamente, nos casos graves, a de victima, ou a de algoz. Se quer sustentar o ministerio, é preciso deixar-se guiar por elle, perder toda a iniciativa e liberdade. Todas as preponderancias d'esse genero tendem a crescer com o tempo. Nada ha mais irritadiço do que homens que governam, e a sua irritabilidade mais se pronuncia á medida que se accumulam os attritos inseparaveis da vida de acção. O partido que sustenta o governo faz todos os sacrificios de melindre

intimo, se não de dignidade, perde gradativamente aos seus proprios olhos em respeitabilidade o que prospera em dedicação. Um dia, o vaso está a transbordar; pequeno incidente de administração é a gotta que faltava para o extravasamento; um voto motivado por qualquer bagatella deita por terra o gabinete que pôde aguentar-se em occasiões de serias difficuldades. Para não buscar exemplo fóra da França, que acabo de citar, basta ver por que cahiu o ministerio Ribot: foi por um assumpto de administração de estradas de ferro, que ninguem pretenderá levantar ao nivel de conflicto de ideias politicas, quando na vespera tinha sido victorioso em incidente relativo á questão social, que é a mais interessante de quantas agitam a opinião franceza.

Para não ser despedido, o gabinete pode usar do recurso da dissolução da camara; mas este assumpto será tractado depois.

Impossibilidade de um criterio seguro para a mutua acção e reacção dos dois poderes, segundo o parlamentarismo

Dirão que é duro que um ministerio que não anda bem não possa ser despedido pela camara. Mas ha ahi grande illusão. Basta, porventura, que a camara vote contra um ministerio, para ficar provado que elle não anda acertado? Tão judicioso é concluir isso — como que é a camara que não está com a razão. O desaccordo só podendo dar-se

quando o ministerio tem uma opinião e a camara outra, não havendo mais integridade moral ou intellectual em um corpo do que no outro, tanto póde acontecer que a camara esteja no terreno da conveniencia publica como que o ministerio esteja. O mais natural é que haja uma justa partilha de erros e de acertos e ainda muitas vezes que o conflicto provenha apenas de melindres e teimosias, surgidos exactamente da possibilidade de um poder ter a faculdade de deitar a mão sobre o outro. E, de facto, a experiencia mostra que nos paizes presidenciaes, onde tal faculdade não existe, os desaccordos são quasi desconhecidos. Não quer isto dizer que haja subserviencia de um poder para outro. Não; elles encontram-se varias vezes em difficuldades de harmonia, mas, como tractam de potencia a potencia, acham sempre na sua sabedoria e patriotismo meios de conciliação em honrosas transigencias. E, desenvolvendo-se cada um na sua orbita, fazendo o trabalho que a constituição lhes destina, a camara póde desagradar ao ministerio, este póde desgostar á camara, mas seguem respeitando-se e procurando-se, como dois socios e amigos de egual competencia, cujo ideal é antes de tudo o decoro publico e a prosperidade do negocio commum.

Mas, dirão que a camara representa o povo, e, pois, a sua vontade deve prevalecer. Sim; a camara representa o povo — para legislar, e não para governar. Quem tem auctoridade para governar é

o presidente da republica, e, por essa razão, é a elle que a constituição concede a faculdade de nomear e demittir os chefes dos departamentos executivos, os secretarios de estado, ou ministros. Depois, o argumento provaria de mais: se, quando um dos orgams supremos do poder publico descontenta ao outro, deve ser por este demittido, nada mais deve ter estabilidade permanente, ou temporaria, nem o mesmo presidente, nem os juizes, nem ninguem. Não vale a allegação de que o chefe do estado, ao dissolver o parlamento, ou este, ao demittir o gabinete, o hão de fazer inspirados no bem publico: nenhuma auctoridade que prese o decoro, mesmo formal, cobrirá jámais os seus actos com outra explicação. Se invocar o bem publico fosse bastante para justificar todas as acções do poder, ainda mais aquellas pelas quaes se não devem dar outras contas, o despotismo seria o melhor dos governos para todo e qualquer estado de civilisação.

Que é que se procura, fazendo a vida do ministerio depender das camaras — e vice-versa: — uma conformidade real da vontade do paiz com o governo, ou apenas as apparencias d'isso? Espero que ninguem affirmará esta ultima hypothese. Pois bem; mesmo no primeiro caso, ainda o criterio parlamentar não brilha pela exactidão. O apoio do parlamento póde ser apenas apparente. Tem-se visto a mesma camara apoiar successivamente ministerios com ideias diversas, apenas com a condição de pertencerem ao mesmo partido. No Brasil

o caso foi o mais vulgar do parlamentarismo. Na França não é menos commum: em menos de dois annos, diz Naquet, vimos Freycinet succeder a Gambetta, Duclerc a Freycinet, Fallières substituir Duclerc e ser substituido por Julio Ferry. Entre alguns d'esses homens publicos houve, sem duvida, bem sensiveis differenças de programmas, particularmente em relação a Gambetta para com os outros. Ora, se é possivel admittir que a mesma camara possa ter simultaneamente duas ou mais opiniões sobre a direcção do governo, não é tão facil suppor que a mesma versatilidade exista na nação. Não ha duas maiorias nacionaes no mesmo momento. D'onde se conclue, além de outras cousas, — que o parlamentarismo é um arranjo, como qualquer outro, para governar; não é tal forçosamente o governo da maioria da nação.

O que acabo de dizer é verdadeiro mesmo com relação á Inglaterra, que, em essencia, faz apenas questão de salvar as apparencias. Sem falar das antigas (relativamente modernas) situações em que imperava o capricho dos reis e Pitt podia manter-se no poder, apezar de lhe votarem os communs, em dois mezes, quatorze moções de desconfiança, — basta lembrar que os gabinetes de lord Derby em 1852, 57 e 66, o de lord Beasconfield em 1868 e o de lord Salisbury em 1885 não tinham maioria na camara baixa. Aguentavam-se, porque materialmente os adversarios não podiam exhibir a maioria da opinião que representavam, por se acharem di-

vididos. Taes gabinetes duram, em regra, o que duram as discordias da opposição; não vivem da maioria da nação, mas sim do convencionalismo só possivel entre inglezes.

O que de tudo isto me parece evidente é que o modo seguro de saber se a opinião publica acompanha o governo não póde afferir-se pela camara. E isto não devia ser posto em duvida pelos parlamentaristas, que proclamam a necessidade de cotejar tambem a mesma camara com a opinião. Para outra cousa não é que admittem a dissolução.

No systema presidencial, a camara não dissolve o ministerio, nem este a ella. Entende-se que a melhor e mais prudente consulta que póde fazer-se á opinião é a que tem logar no fim de cada periodo legislativo ou governativo. Nada perde a opinião com ter paciencia, no caso de haver durante cada periodo probabilidade de alguma divergencia. Não poder destruir a sua propria obra, senão em prasos certos, é um sabio comportamento, cuja imagem temos em muitos dos nossos negocios particulares. Sem falar dos contractos a que nos subjeitamos voluntariamente por determinado tempo, quantas vezes nos proprios assumptos que não dependem senão da nossa liberdade renunciamos de facto ao poder de alterar um programma antes de que elle tenha tido tempo razoavel de mostrar a sua utilidade! E cumpre não esquecer que, tractando dos que nos governam e nos fazem as leis, não temos em frente de nós criados de servir, que

nos fornecessem egual trabalho, quer tivessemos a faculdade de pol-os na rua segundo o nosso capricho, quer não: são operarios intelligentes, consagrados a uma elevada missão, verdadeiras auctoridades legaes, a quem é tão indispensavel força moral como repouso, para desenvolverem toda a actividade de que forem capazes em nosso beneficio, sem que por isso nos desarmemos dos meios de responsabilisal-os pelo mal que fizerem, a qualquer momento e em qualquer altura da tarefa.

O homem publico nos dois regimens

A educação do parlamentarismo não é a que póde preparar homens mais convenientes ao bem geral, nem a que dá mais probabilidades de bom aproveitamento das melhores aptidões. Isto me parece egualmente verdadeiro da actividade legislativa e da governativa.

W. Bagehot, o espirituoso e eloquente panegyrista da constituição ingleza, sustenta que no systema presidencial os legisladores devem ser mais mediocres do que no parlamentar. A razão que apresenta para assim pensar é esta: as discussões no congresso presidencial não conduzem a cousa alguma, desde que não podem dar com o governo em terra, e, pois, os representantes não teem necessidade de aperfeiçoar os seus dotes de intelligencia; o contrario d'isso acontece no parlamentarismo, onde justas ambições impellem os homens á lucta, unico meio

de abrir caminho aos mais cubiçados postos do governo. Em torno d'esse estribilho divaga largamente o profundo escriptor, procurando fazer sentir quanto tal exercicio de eloquencia parlamentar deve aperfeiçoar os homens publicos, resoando ao mesmo tempo na alma popular, que não póde deixar de commover-se com os desfechos dramaticos das peripecias parlamentares, emquanto que no presidencialismo o povo tende continuamente á indifferença politica. Sinceramente, não vejo cousa mais superficial do que similhante razão. Antes de tudo, não é verdade que no regimen presidencial a discussão deixe de ter interesse, tanto em relação ao estimulo dos homens que nella se empenham e revelam a capacidade que os fará dignos do conceito e da preferencia popular, como quanto ao publico, que a escuta e por ella fórma o seu juizo sobre pessoas e cousas. Sómente não tem a discussão no regimen presidencial o alvo immediato de derrubar ministerios, mas o de esclarecer os assumptos, e não comprehendo que em boa razão possa alguem duvidar de que este objecto é mais util do que aquelle outro. Tambem não é verdade que das discussões no congresso não possa nascer a mudança de um ministerio e mesmo a de uma politica. O presidente da republica, que é a auctoridade competente para nomear e demittir ministros, inspira-se em todas as manifestações da opinião, e as que lhe veem do congresso encerram muitos motivos para ser ouvidas e pesadas com particular

cuidado. De quatro em quatro annos elege-se novo presidente, e, seja o povo directamente o eleitor, ou, com mais força ainda para o caso, deva ser nomeado pelo congresso, é sempre certo que o que se tiver dicto com fundamento do alto da tribuna mais elevada do paiz ha de influir grandemente na futura escolha. A differença é ainda que, no regimen parlamentar, um effeito theatral de occasião póde subverter uma situação, em quanto que no presidencial ha de haver sempre espaço para meditar e decidir entre as declamações dos oradores e o alvo que ellas levam. Assim se evita que arrebatamentos de occasião, simples jogos de palavras, felizes combinações de apostrophes e syllogismos, senão de mentiras e intrigas, pronunciem a vida ou a morte de um governo, como, se não acontece frequentemente na Inglaterra, graças á sua natureza fleugmatica, é a historia mais commum nos povos sanguineo-nervosos e impacientes que lhe teem imitado as instituições.

Se os ministros devem ser ao mesmo tempo representantes da nação e se o ministerio deve cahir sempre que tiver um voto contrario do parlamento, a primeira consequencia, em relação á capacidade dos homens, ha de ser que o melhor ministro será o melhor orador, o mais habil parlamentar. Entretanto, é incontestavel que tu podes ser o mais brilhante tribuno, o mais refinado manobreiro parlamentar, sem que por isso tenhas a minima capacidade administrativa. Antes, a experiencia parece

demonstrar com cruel insistencia, em todos os paizes, que são cousas inconciliaveis — uma extraordinaria habilidade de expressão e o conjuncto de qualidades mais solidas do que espectaculosas de que se forma a essencia dos homens capazes de governar fecundamente.

A suprema aspiração do homem publico é ser governo. Para conseguil-o, no regimen presidencial, o meio mais legitimo e mais proficuo consiste, primeiro, em revelar capacidade moral e intellectual, depois, em grangear a estima de um partido que confie na dedicação do candidato. Estas condições são mais faceis de conseguir com a observancia de austeros costumes privados e publicos e com extrema actividade de trabalho serio do que por quaesquer expedientes menos confessaveis. Não affirmo que na Inglaterra seja outro o caminho preferivel; porque, lá, cada situação, em regra, nasce e morre com o mesmo gabinete, presidido pelo mesmo chefe. O caso recente do sr. Gladstone haver adoecido de catarata e passar o timão ao seu primeiro logar-tenente é uma excepção. Mas, nos paizes onde isso não se dá; nos paizes onde isso não póde dar-se, como devem ser todas as republicas, o caso mudará extremamente de figura e de essencia. Então, a maior probabilidade de galgar o governo estará em promover repetidas quedas de ministerios. E' o meio de abrir vagas, e com o numero d'estas crescerá a eventualidade favoravel de tocar a cada um o momento appetecido. O que é natu-

ral, então, é que a sciencia da intriga floresça, que todos vejam com certo prazer secreto approximar-se a hora da crise, que os menos escrupulosos a provoquem por todos os meios e que até os mais honestos não consigam suffocar o fundo de egoismo que mais ou menos reside na alma de todos os miseros mortaes.

Mas, admittamos que todos os representantes amigos do governo são da melhor especie, que a maior ambição que alimentam é a da sustentação do gabinete do seu partido. Nem por isso o governo deixará de ter adversarios, e estes, promovendo por todos os meios a crise ministerial, não farão mais do que usar do seu direito, senão de desempenhar o seu dever. A todo momento, pois, o gabinete terá diante de si interpellações, propostas de votos de censura, questões de confiança. Os seus amigos serão collocados em verdadeira escravidão intellectual. Tenham a opinião que tiverem, é preciso que a calem, ou se manifestem contra o que pensam, se sobre isso versar a interpellação, o voto de censura, a questão de confiança. O homem mais integro terá de proceder como qualquer hypocrita, que outra cousa não é quem pensa de um modo e se manifesta de outro. Se assim não fizer, arrastará o governo amigo á ruina.

Não é só a opposição que promove crises ministeriaes. O governo, por sua vez, tanto como ella, declara questão de confiança quanto assumpto lhe interessa, e, uma vez declarada a questão de con-

fiança, os amigos fieis devem abrir mão do seu modo de pensar verdadeiro para subordinar-se ao dos ministros.

Porém, quando mesmo a opposição nem o governo teem levado as cousas a esse extremo, ainda a iniciativa do deputado ministerial póde estar grandemente tolhida. Estará elle seguro de que uma concepção qualquer sua póde ser proposta sem contrariar o pensamento politico do gabinete? As melhores ideias que tiver levado para o parlamento, fructo dos seus estudos e meditação, poderão ter de conservar-se hibernadas indefinidamente na fria atmosphera ministerial em que respira. Tal situação não é sem duvida de molde a estimular a capacidade de ninguem.

O que é verdade de cada parlamentar em si, não o é menos a respeito de todo o parlamento. A sua missão fica inteiramente deslocada: em logar de destinar-se a fazer leis, ha de sentir sobrepujal-o a preoccupação de destruir ou de aguentar ministerios. Ao discutir um projecto de lei, terá menos em conta o merito da obra que vai offerecer ao paiz do que a resonancia que tal obra vai ter na existencia do gabinete. Apenas lhe será concedido ter liberdade e independencia nas mais insignificantes medidas, as que não jogarem com a sorte do governo. Tudo isto são factos de observação, que seria inutil reforçar com exemplos caseiros, falando a um povo que deve ter fresca a memoria do parlamentarismo postiço; mas será interessante este

caso da França, tomado ao excellente livrinho do sr. Naquet, *Questions Constitutionelles:* Tractava-se da revisão, ou não revisão da constituição e da maneira por que havia de ser feita; mas o que se discutia a 26 de janeiro de 1882 era se se havia ou não de derrubar Mr. Gambetta, e a 5 de março de 1883 se se conservaria ou não Mr. Ferry. Os oradores que queriam falar verdadeiramente da revisão não eram ouvidos, na primeira, nem na segunda d'aquellas datas. Mr. Andrieux, de cujos labios estava pendente a assembleia, em 1882, porque então elle falava em nome da commissão que visava a queda do gabinete de 14 de novembro, não conseguia, em 1883, obter um momento de attenção, quando procurava mostrar os inconvenientes do regimen constitucional. A camara, por sua vez, não hesitou em voltar atraz, votando antes a revisão sem limites e repellindo depois toda e qualquer revisão. Mas não se lhe póde fazer d'isso um crime. Esta contradicção é mais apparente do que real; porque, nem em 1882, nem em 1883, a camara votou sobre revisão alguma, mas sobre o ministerio Gambetta, em 1882, e sobre o ministerio Ferry, em 1883.

Teria ainda de certo modo um simulacro de justificação o damno que ao caracter dos membros do poder legislativo faz a indole parlamentarista, se, em troca, se lhe podesse reconhecer alguma virtude no sentido de melhorar para o bem publico a situação, e o caracter mesmo, dos representantes

do executivo. Mas infelizmente ainda neste poncto a experiencia e a observação nos ministram attestados negativos. Antes de tudo, os chefes dos departamentos executivos, os ministros, devem tambem ser membros do parlamento, com a aggravante de que o cabeça do gabinete, o primeiro ministro, deve ser o *leader* da maioria parlamentar. Já isto leva a presumir que estes personagens hão de soffrer dos mesmos males dos seus collegas não ministros. Póde mesmo dizer-se que nelles o vicio será tanto mais efficiente quanto mais intensa é a parte que tomam na vida do parlamento. Antes de penetrarem no sonhado paraizo ministerial, passaram todos pela chamma inexoravel do purgatorio parlamentar que, se na Inglaterra purifica o caracter, nos outros paizes, que não teem as mesmas condições, devora as qualidades de independencia e altivez com que, por ventura, transpozeram os umbraes da vida publica.

Quanto á regularidade no governo e administração

O exercicio do governo, como toda actividade administrativa, não se comprehende sem espirito de continuidade, o que aliás é verdade de todo movimento. Os ministros parlamentares, porém, podem estar seguros de tudo, menos de não terem de largar as pastas no dia de amanhã. A qualquer momento, um attrito superveniente, inesperado, póde deital-os abaixo. E' o phenomeno mais cor-

rente na vida parlamentar dos paizes imitadores da Inglaterra. Que obra de merito poderão emprehender com segurança e, portanto, com integridade de animo, homens que nenhum fundamento teem para prever se a podem ou não levar a cabo? Depois, nenhum espirito observador ignora que as melhores emprezas a que nos abalançamos, aquellas que nos custaram maior somma de meditação, quanto mais originaes e bem acabadas forem em seu plano, quanto mais sahirem da rotina consagrada — tanto mais espantam aquelles a quem as revelamos por primeira vez. O ministro começa a realisação de uma ideia, mesmo naquelles districtos de administração que a lei assignala á sua privativa iniciativa; deputados que nunca estudaram o assumpto, que d'elle não entendem senão o que sempre viram fazer, sentem naturalmente, ao primeiro conhecimento que travam com o plano do governo, pruridos de opposição; duvidam da efficacia da concepção; as criticas surgem logo; as perguntas impertinentes obsediam o ministro; as interpellações não demoram; e, quando mesmo o poder executivo atravessa triumphante esse caminho eriçado de aculeos, o seu animo deve estar já bastante quebrado, a sua energia diminuida para tentar nova experiencia. Quantas vezes, para evitar taes difficuldades, não terá de truncar em meio da execução o plano systematico que havia traçado! quantas outras, a conveniencia maior, a suprema razão de não comprometter o gabinete lhe não im-

porá silencio e inacção! E' raro que as grandes obras de verdadeira utilidade permanente, emquanto estão em principio e não podem revelar os beneficios futuros que apparelham, deixem de sublevar ataques, e até indignação, mesmo de homens bem intencionados, aos quaes se liga a turba dos que se julgam individualmente prejudicados. Na administração, é esse caso uma regra quasi sem quebra. Julio Ferry, que foi modelo de patriotismo e bom senso, fez a sua estreia na celebridade, atacando, como escandalo monstruoso, a transformação da cidade de Paris, emprehendida e realisada por um homem cuja memoria a grande capital perpetuou. E' conhecido o *calembourg* de que fez titulo ao seu violento pamphleto: *Les comptes phantastiques de Haussmann*. Se Haussmann estivesse subjeito á vida precaria do parlamentarismo, talvez Paris ainda não possuisse as bellas e vastas arterias que tanto contribuem para lhe dar o primeiro logar entre todas as cidades do mundo. Dizem que facto analogo se passou, mas infelizmente com resultado opposto, em relação ao administrador municipal que emprehendeu fazer um pouco menos repugnante e infecta outra cidade que teve da natureza condições para não recusar cotejo com as mais formosas do planeta — a capital da nossa grande republica. Aliás é bem antigo este sombrio sympthoma de pobreza de espirito da nossa triste humanidade: o velho de aspeito venerando que o genio de Camões faz apostrophar, á beira do Tejo,

as náos que vão rasgar o caminho do Oriente bem o representa, quando malsina por este modo uma das mais fecundas ousadias da especie humana:

> Oh! maldicto o primeiro que no mundo
> Nas ondas velas poz em secco lenho!

Tudo isto não quer dizer que se deva dar redea solta a quanto cerebro saturado de impetos reformadores appareça; mas é intuitiva a conveniencia de deixar um pouco mais de liberdade e um pouco menos de apoquentação aos homens que forem reconhecidos dignos de presidir aos grandes departamentos executivos. Difficilmente elles produzirão males irreparaveis, e é certo que, sem a condição de relativa liberdade e socego, nunca farão bem algum notavel. Os brasileiros não temos necessidade de ir exemplificar muito longe esta verdade.

O ramo executivo do governo não consta sómente dos ministros e dos seus auxiliares; faz parte importante d'elle o supremo magistrado da nação, o presidente da republica. No systema presidencial, como eu o entendo e como o estabeleceu a nossa constituição, do mesmo modo que no parlamentar, o presidente governa atravez dos seus ministros. O presidente parlamentar terá de soffrer todos os embaraços, toda a impossibilidade de realisar as ideias que constituem a sua personalidade politica, e em virtude das quaes mereceu o posto; terá de parti-

cipar de todas as circumstancias negativas que deprimem a acção politica e administrativa dos ministros. A monarchia parlamentar, como o nome o indica, apezar de proclamar a transitoriedade constante dos titulares do poder publico, na ordem executiva e na legislativa, mantem permanente a pessoa do chefe do estado; por eguaes razões, não ha partidario do parlamentarismo republicano que não admitta que o chefe de estado democratico deve tambem ter fixidez pelo tempo que a constituição marcar. Mas, se o principio é possivel e natural na monarchia, torna-se de facto incompativel com as republicas. O presidente parlamentar não está muito mais seguro da sua estabilidade do que os membros do gabinete que elle nomeou. Uma, duas, muitas vezes mesmo, o presidente, obtemperando á indicação do parlamento, despede os seus ministros e nomeia outros, que pareçam mais susceptiveis do apoio dos representantes; mas, afinal, este fazer e desfazer constante e caprichoso cansa e irrita; não ha uma tal provisão de homens publicos que possam lançar-se todos os dias por dezenas á garganta insaciavel do parlamento, cujas censuras tambem não raro alcançam a pessoa do chefe do estado: as crises ministeriaes incontinentes terminarão facilmente por fazerem-se crises presidenciaes. A França consumiu quatro presidentes em vinte annos, fóra do praso constitucional. Se nem todos sahiram evidentemente pelo motivo supposto, é tambem certo que algum poderia ter permane-

cido, evitando o grande perigo publico que o facto encerra, se as cousas andassem como deviam, se as camaras se encarregassem de fazer leis e o presidente de presidir á republica.

As considerações d'estas ultimas paginas resumem-se, dizendo que o parlamentarismo republicano é a especie de governo mais instavel que se póde imaginar. Ainda nas monarchias, principalmente na ingleza, ha o elemento permanente, a realeza, e mais a camara vitalicia e hereditaria, chamada de revisão pelos commentadores, a camara dos lords. Por mais que os communs podessem (o que lá se não dá por motivos peculiares) fazer revezar-se febrilmente os homens publicos no governo, ficaria firme o espirito de continuidade nesses dois elementos, a corôa e a aristocracia, que teem auctoridade por direito proprio e que, quando mesmo não fossem mais do que freio puramente moral, haviam sempre de amortecer a extrema vertigem da parte cambiante do governo. Mas, com que se póde contar para esse effeito em uma republica parlamentar de fundo essencialmente democratico? Não; nestas condições, é preciso variar o artificio legal com a variedade da condição nacional: é preciso dar praso certo e garantido ao chefe do estado, da mesma fórma que ao corpo legislativo. Que este não possa demittir o outro, nem ser por elle dissolvido. Que os ministros presidam aos negocios das suas pastas, emquanto gosarem da confiança do chefe do poder

executivo, ou não forem destituidos por processo. Que este tenha a commum sabedoria e vulgar bom senso de comprehender que tal confiança não depende só da sua predilecção individual, mas antes de tudo do consenso publico e da consideração de manter a maior cordialidade para com os representantes dos outros dois ramos do poder, o legislativo e o judiciario. Finalmente, que a nação conserve sempre o direito e o poder de responsabilisar, moral, politica e criminalmente, qualquer dos seus funccionarios, do mais elevado ao infimo, pelas faltas ou crimes que commetter, não importa em que praso do respectivo exercicio, recusando-lhe consideração e respeito, negando-lhe a reeleição, ou processando-o e condemnando-o. Essa é a doutrina presidencial.

CAPITULO III

O BRASIL NÃO TEM CONDIÇÕES PARA O GOVERNO PARLAMENTAR

Licção da experiencia

Para os povos, do mesmo modo que para os individuos, é preciosa vantagem o conhecimento adquirido na practica de qualquer negocio que em um dado momento se tracte de renovar e cujas boas ou más probabilidades novamente se discutam. Os brasileiros dispomos d'esse elemento para aggregarmos ás razões pelas quaes tivermos de accentuar a nossa preferencia por um dos dois systemas governamentaes que disputam a direcção da republica: com a carta constitucional de 1824 foi instituido um regimen parlamentar imitado do inglez, com alguns retoques inspirados por publicistas doutrinarios então em grande credito, a cuja frente estava o francez Benjamin Constant.

De 1824 a 1848 a monarchia não teve socego.

Pagou á fatalidade das leis sociologicas tributo similhante ao que está prestando hoje a republica. Comquanto seja excessivamente largo o periodo de um quarto de seculo para consolidar uma situação que se dizia levantada por unanime acclamação dos povos, não lhe quero contar esse tempo, do mesmo modo que reclamo contra os que pretendam julgar a republica pelos seus primeiros cinco annos de estabelecimento. Mas seria já conceder muito, seria ultrapassar a condescendencia mais tolerante — esquecer o tempo decorrido em plena paz e tranquillidade que começa em 1848 e termina em 1889, nada menos do que quarenta e um longos annos. O imperio julgou-se, d'esse primeiro momento em diante, definitivamente consolidado: tinha esmagado as revoltas internas; conseguira firmar a existencia, ao menos apparente, de dois grandes partidos com as divisas classicas do parlamentarismo — a conservadora e a liberal; á frente dos dois partidos viu surgir homens prudentes e possuidores de grande saber e virtude, que fariam honra á administração de qualquer povo culto; o chefe do estado, chegado á edade da reflexão, se não exhibiu um typo genial de director de uma grande e joven nacionalidade, mostrou sempre caracter honesto e manso, incapaz de oppressões violentas e vicios inconfessaveis, a tal poncto que estas virtudes, unidas ao patriotismo, que a historia lhe não contestará, suppriram completamente o que lhe faltava em elevação de ideias,

para fazerem-no passar aos olhos do extrangeiro por modelo de sabio monarcha constitucional; e, para que nada faltasse ás condições favoraveis que o destino accumulou para tirar a prova decisiva do imperio parlamentar no Brasil, as armas nacionaes, deshonradas pelo primeiro imperador com a perda funesta da melhor parte do territorio nacional e da melhor conquista do periodo colonial, regressaram por tres vezes victoriosas dos mesmos campos em que tinham sido abatidas nos primeiros dias da independencia.

Se, em meio de todas essas circumstancias favoraveis, o parlamentarismo deu resultados negativos, não é, sem duvida, a ellas circumstancias que se deve attribuir o descalabro, mas a elle parlamentarismo em si. E que resultados deu o parlamentarismo? Não é de bom gosto perder tempo a repisar cousas sabidas á saciedade, nem formular accusações que podem ser recolhidas completas da bocca dos mesmos a quem tiverem de ser lembradas. Foram os proprios pontifices do parlamentarismo, foram os grandes, os maiores homens do regimen passado que disseram d'elle tudo que eu poderia dizer, que disseram mais, se é possivel, do que eu poderia allegar. Euzebio de Queiroz, Alves Branco, Calvalcanti, José Bonifacio, Zacharias, Cotegipe, Ferreira Vianna, Silveira Martins, Silveira da Motta, Nabuco (pae e filho), Paulino de Sousa, — que lista interminavel seria preciso tentar para referir todos os nomes de prohomens do im-

perio, vivos e mortos, que vieram espontaneamente dar solemne testemunho de que o parlamentarismo foi no Brasil uma perfeita mentira! Alguns dos sobreviventes a essa illustre pleiade virão hoje certamente retirar da circulação os conceitos affrontosos que então deitaram a todos os ventos; mas que respeito, ou antes, que credito, por mais respeito que lhe devamos, poderá merecer a palavra de homens taes, que, segundo as conveniencias do momento, ousassem sustentar o sim ou o não sobre assumpto cujo julgamento ninguem lhes arrancou por meios tyrannicos? Seria um povo de imbecis o que lhes désse ouvidos. Esgotaram todo o prestigio na obra de desacreditar o parlamentarismo; não lhes restaria vislumbre de auctoridade para virem agora, trazendo como armas novas apenas as do seu despeito, tentar reerguer do sepulchro, que abriram, o regimen por elles enterrado. Ser-lhes-á mais facil imbuir hoje a credulidade popular da falsa ideia de que serão permanentes os males transitorios da consolidação do novo regimen do que lograr que alguem se enleve nas notas dolentes da palinodia que venham cantar sobre as suas passadas opiniões e procedimentos.

Na monarchia e na republica

Evidentemente, não deu bom resultado o parlamentarismo monarchico. Nem póde allegar a plausivel desculpa de que circumstancias transitorias

foram causa da sua má fortuna, como poderiamos nós hoje contestar aos que pretendessem objectar-nos que tambem o presidencialismo tem merecido censuras de alguns republicanos. Será licito esperar que na republica federativa tenha o parlamentarismo melhor sorte do que alcançou na monarchia unitaria?

Deixemos para examinar em separado as hypotheses dos principios federativo e unitario. Começarei por fazer sentir que sempre será mais facil ao chefe de estado hereditario e permanente do que ao electivo e temporario rodear-se da somma de mystico respeito, de semi-religioso prestigio, indispensaveis para conservar-se e fazer-se crer neutro, imparcial, superior aos interesses em jogo, no meio da lucta dos partidos, condição sem a qual o parlamentarismo será sempre o que foi no Brasil. O principio monarchico é tambem mais apto do que o democratico para crear de modo permanente uma solida representação do espirito conservador. O principio conservador é precisamente a columna principal do parlamentarismo, que, systema de ficções, como é, em que a lei deve ser quasi sempre interpretada em material opposição com o texto, havia de dar os maiores disparates e não poucos abalos fataes á ordem publica, sendo entregue exclusivamente ás inconstantes aspirações liberaes da sociedade. O rei existe por graça de Deus, e não por favor da opinião; não póde ter partido; nenhum partido lhe póde pedir contas pelo facto

de ter julgado mais conforme á sua missão divina e ao bem do seu povo chamar este ou aquelle á direcção dos negocios publicos. Póde-se-lhe, quando muito, exigir, como faz a unica monarchia parlamentar perfeita — a Inglaterra — que não despeça um, nem chame outro, senão quando notar certos signaes de approvação na opinião publica. O chefe d'um estado republicano, pelo contrario, é um homem que ganhou notoriedade nas lides civicas, onde nada poderia fazer se não houvesse um partido que o apoiasse. Levado ao poder por esse partido, despedil-o, seria despedir-se a si mesmo, porque ambos proveem da presumpção de que eram os preferidos da opinião nacional. O que seria direito e em certos casos dever do monarcha seria vedado, como negra traição, ao presidente. Este se tem a faculdade de mudar homens, deixa á nação o direito de revezar opiniões. Substituir homens dentro do mesmo partido será tudo, menos parlamentarismo.

Uma republica, pois, nunca será verdadeiramente parlamentar. Venham-se as existentes e dispensem-me de invocar actos positivos para justificar esta verdade evidente. Se quizerem negar que na França o mesmo presidente tem successivamente governado com radicaes e com opportunistas, responderei que na França não ha, em substancia, senão tres partidos: o republicano, o reaccionario e o socialista, encerrando cada um varios matizes; quando o chefe do estado cha-

mar o segundo ou o terceiro, darei razão á objecção. Para governar com homens do mesmo partido, preferindo sómente, segundo as circumstancias, a feição mais ou menos adeantada, não é preciso sahir do governo presidencial. Se a França um dia vier a não contar mais do que republicanos, dividindo-se estes em verdadeiros partidos, que se não encontrem mais em um empenho commum, como é hoje o de conservar a fórma de governo, o presidente não governará mais senão com o que o elegeu, sob pena de infringir as leis da lealdade, e mesmo as da decencia.

Federalismo e unitarismo

De todas as conquistas da revolução que começou com a brilhante parada militar de 15 de novembro de 1889 o principio federativo é a mais fecunda e mais solida. Todos os republicanos são federalistas, e, se já não era, deve sel-o hoje boa parte dos antigos monarchistas, quer do maior numero que veio á republica, quer dos poucos que ainda cultivam a chimera sebastianista. A federação foi a verdadeira causa da republica, do mesmo modo que é a federação que lhe mantem o prestigio contra os erros indesculpaveis e os inevitaveis desvios d'estes primeiros tempos. E' ella que mantem a bolsa dos particulares, os municipios e os estados prosperos e ricos, ao lado dos desastres do centro. E' hoje, por isso, amparada pela razão e

pelo instincto, e tanto basta para se poder considerar inabalavel. Não eram poucos os antigos propagandistas republicanos — e entre esses reclamo o direito de ser contado — que não combatiam a fórma monarchica, senão porque a julgavam incompativel com a federação. Assim tambem, muitos monarchistas da maior imputabilidade recuavam diante da implantação do principio federativo, só porque temiam que elle viesse *desconjunctar o imperio,* segundo a phrase caracteristica lançada por um dos mais illustres d'entre esses, o eminente sr. visconde de Ouro Preto.

A federação é hoje, para o Brasil, uma d'essas conquistas feitas e acabadas, por cuja sorte não ha mais que temer. Sómente se perderia, perdendo-se tambem a nacionalidade. Porque, entre os males que nos traria o absurdo regresso ao velho regimen desacreditado, o primeiro e o maior seria o fraccionamento da nação. Os estados actuaes só deixariam de ser federados, para ser independentes. Pois bem; esta firmeza, este caracter fixo e definitivo do principio federativo contrasta com a pouca aptidão que elle tem para o systema parlamentar, maximé quando a federação vem acompanhada da democracia. Esta questão já se tem discutido muito no Brasil, e, como todas as questões d'estes inflammados tempos, tem dado logar a exaggeros de um lado e de outro: para os presidencialistas, é absolutamente incomprehensivel um governo parlamentar em uma republica federativa;

para os outros, não sómente é a cousa muito natural, como deve mesmo ser mais proficuo o systema parlamentar, sendo a republica federativa, do que se fôr unitaria. Sem pretender sustentar a absoluta incompatibilidade entre a republica federativa e o governo de gabinete, desde que outras condições favoraveis existam, a minha opinião é — que, sejam quaes forem as circumstancias, o parlamentarismo encontrará sempre grandes difficuldades de bom exito, vestindo um apparelho federativo.

A observação nos mostra que nenhuma nação organisada federativamente practica o governo de gabinete. Pelo contrario, são todas presidenciaes, ou encerram mais accentuado esse espirito do que o outro. Até mesmo as confederações germanica e austro-hungara, que são ultra-monarchicas, sem impedirem que algum dos seus estados continue sendo mais ou menos parlamentar, apresentam nos centros indole mui diversa do que se póde com propriedade chamar parlamentarismo. E' que, se o todo é federativo, cada uma das partes em si é, ou póde ser, unitaria, segundo predominar mais ou menos o espirito de systema.

A reciproca d'essa these é perfeitamente verdadeira: todas as nações parlamentaristas são unitarias. São-no a Inglaterra, a Belgica, a França, a Italia, a Hespanha, para não falar de outras menores. A Inglaterra, obedecendo ao genio da sua raça, é muito mais descentralisada administrativamente do que algumas federações; mas nem por isso pôde

nunca dispensar a mais estreita concentração politica. Na Hespanha, o partido republicano *centralista*, dirigido pelo sr. Salmeron, grande amigo da autonomia administrativa, é parlamentarista, ao passo que o *federal*, commandado por D. Francisco Py y Margall, é presidencialista. Na nossa America, são, ou pretendem ser, parlamentares apenas algumas republicas unitarias, de que é exemplo o Chile, que acaba de fazer uma revolução victoriosa em nome do principio parlamentar, sem aliás parecer estar muito no caminho de observal-o com grande exactidão. Nas luctas civis de meiados d'este seculo, na Republica Argentina, a opinião se repartia entre *federales* e *unitarios:* venceram estes ultimos; mas, como fizeram uma constituição presidencial, imitada da dos Estados-Unidos, a logica das cousas levou-os a instituirem tambem uma organisação federativa, apezar da contradicção flagrante em que se collocavam em relação á divisa da propria bandeira. E, — circumstancia digna da mais séria meditação, — os pensadores argentinos que revelam sympathias pelo governo parlamentar, entre os quaes sobresahe o grande historiador D. Vicente Fidel Lopez, manifestam parallelamente a maior descrença na perfectibilidade do systema federativo.

É certo que nem tudo o que nunca se practicou está por isso destituido de probabilidades de verdade e conveniencia; mas é sabio presumir que razões poderosas deve haver para um procedimento

constante e universalmente observado. E, neste caso, todos os factos correspondem, a meu ver, a uma bem marcada influencia da indole das instituições. O governo parlamentar exige concentração politica, embora ao lado de extensa descentralisação administrativa; o presidencial requer unidade na variedade das organisações politicas, administrativas e civis. Como o ideal do governo de gabinete é fazer do chefe do estado symbolo quasi impessoal da lei, destituil-o practicamente de toda auctoridade que não seja a de consultar as tendencias da opinião para dar-lhes satisfação em momentos opportunos,—é preciso que as redeas de todos os ginetes que arrebatam o carro do estado se lhe enfeixem nas mãos, para que possa sentir a maior ou menor energia com que o arrastam pela estrada da constituição. Doutrinariamente, não resulta perigo algum d'ahi, porque a quem guia não é dado mudar de caminho; apenas deve evitar os maus passos da rota indicada. O chefe de estado parlamentar tem poucos poderes, ou melhor, poucas attribuições effectivas; póde-se-lhe dar impunemente muito poder legal. No governo presidencial, pelo contrario, o chefe do estado é chefe do executivo, administra directa e indirectamente, tem a responsabilidade effectiva do bem ou do mal que fizer; imprudente seria fazer omnimoda essa auctoridade: por isso, concede-se autonomia politica aos grandes orgams componentes da união, os estados, com as consequentes faculdades de resistir proficua-

mente aos arrebatamentos do supremo guia. A auctoridade central, quebrando-se por partes, á medida que mais se affastam os seus raios do foco, vae esbater-se frouxa e impotente no campo reservado ás autonomias locaes. Em principio, o mesmo objecto é conseguido no systema parlamentar e no presidencial, mas nunca pelos mesmos meios: o primeiro reclama concentração politica em face de uma auctoridade debil; o segundo descentralisação, que neste caso é federação, em frente de um poder forte. *Em principio*, disse eu, e peço que tomem boa nota da restricção; porque, de facto, só será egual o merito dos dois systemas quando ambos se applicarem respectivamente a povos aptos para exercerem-nos, e os povos dignos do parlamentar sendo muito mais raros do que os do prepresidencial, este é, na maioria dos casos, preferivel áquelle.

A federação não offerece materia á vida parlamentar

Essas observações nos conduzem naturalmente a avaliar que resultados poderia dar o systema parlamentar, posto em practica em uma republica federativa, como é o Brasil.

Antes de tudo, faltaria ao governo de gabinete, em um paiz federativo, o colorido, a animação, a vida que só lhe podem dar as grandes questões que interessam ao paiz inteiro. Na plena autonomia da federação as ideias de reforma levantam-se e liqui-

dam-se em cada estado particularmente. Dá-se então um perfeito caso de politica experimental: os outros estados que observam a agitação por motivo de tal reforma e depois a practica d'esta, uma vez realisada, entram pelo mesmo caminho, ou evitam-no cuidadosamente, segundo o bom ou mau resultado colhido pelo visinho que tomou a dianteira. Se no Brasil isto ainda se não póde dar quanto á legislação civil e criminal, subjeita a uma uniformidade inconciliavel com a natureza das nossas instituições e com a diversidade dos estados federados, é questão de tempo mudarem-se as cousas no sentido da autonomia tambem para esse particular. Um publicista norte-americano, citado pelo sr. Boutmy, nota com acerto que todas as grandes medidas, todos os grandes progressos legislativos decretados pelo parlamento inglez, nos ultimos 60 annos, seriam conseguidos nos Estados Unidos, isto é, no systema federativo, por meio das legislaturas dos estados. O parlamento, o congresso federal conservar-se-ia alheio a toda a agitação que precedeu e acompanhou taes reformas na Inglaterra. E cumpre observar que o facto de ser a maioria das questões aventada e terminada por partes, nunca respondendo a uma agitação universal do paiz, está de perfeito accordo com os proprios motivos que determinaram a preferencia da organisação federativa: esta foi implantada precisamente porque o paiz era composto de membros por tal modo vastos e dissimilhantes — que absurdo seria con-

tinuar a governal os a todos segundo regras uniformes.

Firmado o regimen federativo, eliminadas ou tornadas raras as occasiões em que na legislatura federal se pleiteiem assumptos de ordem interna e caracter partidario que sublevem o interesse geral da nação, que resta? Restam as questões internas de natureza passageira e as internacionaes. D'aquellas ninguem dirá que tenham força para produzir scisões taes na opinião que devam provocar alterações graves na vida dos partidos. Quanto ás internacionaes é sabido que na propria Inglaterra, que inventou e melhor practica o governo de gabinete, são aquellas em que o parlamento menos tem que ver. A diplomacia é conduzida exclusivamente pelo poder executivo, que apenas presta audiencia consultiva ao parlamento, o qual nem sequer tem o direito, que nós admittimos na nossa constituição, de approvar os tratados. E, ainda a acção do executivo é exercida em parte notavel pelo soberano individualmente. A propria rainha Victoria, o chefe de estado mais respeitoso das tradições e das leis que jámais teve a Inglaterra, mais de uma vez reivindicou energicamente dos primeiros ministros, especialmente de lord Palmerston, o seu direito de intervir na politica internacional. Gladstone, que não póde ser accusado de morrer de amores por nenhuma prerogativa regia, fez o elogio d'esta practica, dizendo: «Estas relações (as relações directas do soberano com os outros che-

fes de estado sobre a politica internacional) permittem dizer mais cousas, e sob fórma mais doce e mais efficaz, do que seria possivel fazel-o nas correspondencias diplomaticas e nas relações officiaes entre os governos.» (*) Se nós temos e devemos conservar, segundo me parece, um pouco mais de intervenção do congresso nos assumptos de relações exteriores, como a approvação dos tractados e nomeação dos chefes de missões diplomaticas, não é menos verdade que, mesmo ahi, mui restricto é o papel do poder legislativo: tem apenas de responder *sim* ou *não*, sem o direito de alterar o que foi de antemão discutido e ajustado pelo governo. Em todo caso, com ser dos mais graves, qualquer assumpto internacional, pelo facto de pôr em jogo a fortuna ou a honra da nação, a propria importancia excepcional da materia a faz transcender os limites da actividade, dos interesses e das opiniões dos partidos: rarissimamente taes questões deverão motivar mudança de politica, mas sómente mudança dos homens que houvessem commettido o verdadeiro crime de sacrificar a patria ao extrangeiro. A hypothese será mais vezes de responsabilidade criminal do que de responsabilidade politica.

Vê-se que mui estreito e mesquinho seria o campo reservado aos grandes debates parlamen-

---

(*) Gleamings of past Years.

tares em um paiz federativo. O parlamentarismo arrastar-se-ia em perenne agonia, acabando por morrer de consumpção. Se lhe sobrassem apparencias de vida, seriam para as luctas subterraneas da intriga, promovidas pelos cubiçosos de pastas ministeriaes. Levantar-se-iam á altura de principios verdadeiras bagatellas, negativas para o bem publico, mas sempre capazes do resultado appetecido —derrubar ministerios sobre ministerios, para abrir vagas aos pretendentes.

Não foi outra cousa que tivemos no imperio, porque o imperio nunca pôde ser parlamentar em opposição á indole do paiz, que o não era tambem.

Embaraços para a dissolução parlamentar no regimen federativo

Chegado agora o momento de dever o presidente obtemperar á indicação do parlamento, despedindo o gabinete, não poderia, como fiz vêr, buscar outro senão entre os homens do partido que o levantou. Se lhe fôsse licito variar, seria sómente quando antes houvesse variado o seu partido. Ora, para despedir uns ministros e nomear outros do mesmo credo, não tem o chefe do estado necessidade das instituições parlamentares: póde e deve fazel-o tambem no regimen presidencial, sempre

que o seu bom conselho, inspirado nas injuncções da opinião (de que o congresso é uma fonte importante) lh'o indicarem como conveniente aos interesses nacionaes e á gloria da sua administração. Mas, se o caso fosse tão serio que devesse, consoante ás normas parlamentares, auctorisar uma dissolução do congresso, difficuldades de outra ordem appareceriam.

A dissolução, tenha o caracter que tiver, importa sempre uma iniciativa tomada pelo chefe do estado de consultar a opinião, quando lhe parece que o parlamento a dissolver não mais a representa. O chefe do estado póde conservar para as novas eleições o gabinete que já o acompanhava e que se lhe affigura corresponder mais á vontade do paiz do que o parlamento que lhe negou apoio, ou póde mandar embora gabinete e parlamento e chamar novos ministros, que se encarreguem de receber a consulta: em um e outro caso, nos paizes parlamentares, é essencial que o gabinete, antigo ou moderno, se valha da concentração politica para refundir onde fôr preciso os agentes da auctoridade, collocando por toda parte homens da sua confiança. Nos paizes de grosseira organisação, como foi o nosso com o seu arremedo inglez, a *razzia* tem logar com o fim de fazer pressão material nas urnas; mas nas nações de opinião independente não é ella menos necessaria, para levar a todos os recantos o prestigio do poder e para evitar a acção do despeito por parte de funccionarios

que viram desapparecer a situação em nome da qual tiveram os seus logares. Entre as duas hypotheses — de parcialidade contraria e favoravel, o governo sempre deve preferir esta. Se se deixarem as cousas como estavam, é certo que a resposta das urnas será na maioria dos casos conforme aos interesses da situação decahida: alem da positiva inferioridade com que vai o governo entrar no pleito, ainda ha de ter a resultante da sua patente manifestação de impotencia. O prestigio dos homens publicos é tão facil de ganhar em opposição quanto de perder no governo. Depois, em realidade, não é a opinião independente que faz em um dado momento descer uma das conchas da balança eleitoral: a opinião independente vale muito e forma o casco de cada aggremiação partidaria capaz de governar; mas, de ordinario, divide-se em dois grupos mais ou menos equilibrados, e o que vem decidir a final é a massa fluctuante, que pende para o lado onde enxerga mais prestigio. Por tudo isso, é necessario, e em parte alguma se deixa de fazer, em seguida a cada dissolução, uma reforma geral de certo pessoal de mais immediata confiança, por toda a superficie da nação. E' indispensavel para fazer comprehender ao povo que ha homem ao leme. O povo não quer entender de abstracções. Ora, esse trabalho preparatorio necessario é impossivel no regimen federativo. Cada estado tem a sua organisação, o seu pessoal, a sua politica, tudo independente do poder central, e de modo

algum fará o que lhe não convier, só em homenagem a um principio politico theorico. A unidade de inspiração na lucta desapparecerá. Voltarão ao congresso os mesmos representantes que já lá havia, com leves alterações quanto ás pessoas, mas representando o principio permanente do predominio da politica de cada estado, que é fixa, contra a do centro, que variou.

Não é necessario dizer mais para deixar claro que a dissolução do parlamento — recurso indispensavel do parlamentarismo — tornar-se-á no regimen federativo uma superfetação.

Para evitar que isso aconteça, o governo terá de saltar fóra das mais rudimentares conveniencias. Não querendo já suppor que elle vá buscar allianças inconfessaveis com os elementos de opposição nos estados, fomentando o espirito de conspiração e rebellião contra os poderes locaes estabelecidos, resta-lhe apenas um campo de actividade que devia por sua natureza estar sempre isolado da agitação partidaria: os funccionarios que nos estados dependem directamente do poder central são os militares, os encarregados da arrecadação das rendas da união e os juizes federaes. E' intuitivo o mal de fazer d'essas ordens de empregados instrumentos mediata ou immediatamente eleitoraes. Mas a necessidade obriga, e não será de maravilhar que, em desespero de causa, um governo pouco escrupuloso, e mesmo um governo sinceramente persuadido da urgencia de evitar o que elle chamaria —

mal maior, a sua derrota, appelle para esse desgraçado recurso. (*)

As divisões da opinião

Quando os nossos parlamentaristas, a exemplo dos de outros paizes egualmente incompativeis com o governo de gabinete, dissertam sobre as hypotheticas bellezas do systema, vão dando como supposto

---

(*) Escriptas essas considerações, tive o prazer de ler, remettido por um amigo, o manifesto que em 17 de Septembro d'este anno (1895) publicou o meu distincto amigo, o dr. J. da Matta Machado. Pretende o intelligente deputado por Minas demonstrar: 1.º que o parlamentarismo não é incompativel com a federação; 2.º que o regimen federativo seria um correctivo aos males já observados no parlamentarismo imperial. Esta segunda these vem confirmar o que eu disse acima relativamente á opposição de alguns parlamentaristas brasileiros, que levam a sua admiração pelo systema ao extremo de julgarem-no mais realisavel na federação do que na centralisação.

As observações d'este capitulo são bastantes para a impugnação das theses do dr. Matta Machado, aliás discutidas com a elevação de que é bem capaz a sua notavel intelligencia. Não lhe opporei, nesta nota da ultima hora, novas considerações; mas devo fazer sentir, como interessantissimo, o depoimento do distincto parlamentarista com respeito ao resultado negativo que deu o nosso parlamentarismo. O dr. Matta Machado não põe duvida em declarar que foi uma perfeita burla. Este attestado é tanto mais precioso quanto o dr. Matta Machado foi dos mais intimos do alto mundo politico do imperio, tendo mesmo chegado a ser incumbido da direcção de uma pasta de ministro, em attenção aos seus reconhecidos merecimentos.

que nós devemos ter, como a Inglaterra, a opinião publica exactamente dividida em dois grandes campos, por tal modo constituidos e tão numerosos que toda e qualquer nova aggremiação politica que ao lado d'elles nascer não ha de alterar a situação geral das cousas. Effectivamente, os dois partidos historicos inglezes, os *whigs* e os *tories*, por menos que no exercicio do poder se distingam um do outro, estão por tal modo arraigados nos habitos da vida civica ingleza — que a sua existencia não se perturba com o surgir constante de novos grupos. São como esses robustos troncos annosos das nossas florestas, sobre cuja espessa cortiça pullulam vegetações innumeras, que lhes não fazem sombra, nem compromettem a circulação da seiva.

Mas, existe isso em todos os paizes? Será de esperar que no nosso se realise o mesmo phenomeno? A observação das condições da nossa raça e de todos os nossos antecedentes historicos manda responder negativamente. E' certo que o imperio viveu algum tempo mais ou menos com dois partidos, porém artificialmente e graças á centralisação, que permittia ao principe revezar ao seu capricho liberaes e conservadores no poder. Nos ultimos tempos, esboçava-se já o partido federalista, que havia de scindir o liberal, ao mesmo passo que vigoroso brotava o republicano, destinado a ver em breve robustecida a representação que já começava a ter no parlamento. Destruida a centralisação e adoptado o suffragio universal, não haveria mais

artificio que podesse impedir a formação de grupos parlamentares com aspirações de ideias ou de interesses profundamente divergentes. Isso poderá evitar-se unicamente pelo meio por que se evitou nos Estados Unidos: fazendo com que a formação de taes grupos, dentro ou fóra do congresso, não tenha o poder de derrubar ministerios. Então, todos os interesses convergirão para as conveniencias de eleger um presidente da sua feição partidaria. Os pequenos partidos, sendo impotentes para tentar essa empreza, fundir-se-ão nos grandes, até á maior simplicidade das divisões da opinião. E' isso tão facil e natural no governo presidencial quanto difficil e anti-racional no parlamentarismo.

Desde que haja mais de dois partidos politicos, com alguma ponderação todos elles, já o jogo parlamentar se torna impossivel. Darei o exemplo mais eloquente, o que entende com a propria vida do parlamentarismo: Se um dos tres ou mais grupos em que se divide a camara fôr inimigo do parlamentarismo, terá nas mãos meio seguro de desacredital-o, provocando crises repetidas, desorientando o chefe do estado e fatigando a nação. Bastar-lhe-á conseguir peso sufficiente para, addicionando-se á opposição parlamentar, produzir maioria. E esse peso não precisa de ser muito grande: 200 deputados na maioria não aguentarão um gabinete que tiver em opposição 170, se houver 31 de um terceiro partido que resolvam pender para estes ultimos nas votações de confiança. O

partido a que estes ajudarem a subir ficará nas mesmas precarias circumstancias do que resvalou. Contra este mal de morte, só haveria remedio na dissolução; mas, desde que admittimos a nação dividida, a nova camara traria o mesmo vicio de constituição, após eleições que reflectissem o verdadeiro estado da opinião publica. Se as eleições fossem fraudadas, seria a confissão da falta de condições naturaes para o parlamentarismo, que, como todas as cousas que vivem da mentira, teria os seus dias contados. Foi para evitar a grave difficuldade d'este genero, que, na França, planejou Gambetta, em desespero de causa, o seu famoso escrutinio de lista, meio seguro de repellir das urnas as pequenas minorias, mas tambem egualmente funesto á permanencia de qualquer regimen que não possa viver senão do apoio da soberania nacional.

Prevejo a objecção que pensariam poder opporme: «O pequeno partido contrario ao parlamentarismo podia ser inutilisado por uma combinação dos dois grandes partidos amigos do regimen.» Resposta: O que haveria nesse caso não seria mais o jogo parlamentar ordinario, nem mesmo decente. Ou um partido teria de perpetuar-se no poder, ou, por mero compadresco, concertaria com o adversario o momento de ceder-lhe o logar. Faço aos nossos parlamentaristas a justiça de suppor que não é este o seu ideal. Para que o systema ande bem, de accordo com as suas ficções, devese

ter sempre como admittido que o gabinete será obrigado a retirar-se quando a maioria material da camara o desamparar, sem attenção a rotulo algum de grupos partidarios. Practica-se assim em toda parte. Ainda nestes ultimos dias, cahiu em Paris o ministerio Ribot em circumstancias identicas ás que estou referindo. Eis, segundo um jornal, o quadro verdadeiro do que se deu: A moção que derrubou o ministerio Ribot foi approvada por 55 socialistas, 139 radicaes da extrema esquerda, 28 republicanos de governo e 14 republicanos constitucionaes; votaram contra 171 republicanos de governo, 12 constitucionaes e 5 membros da direita. Abstiveram se de votar 71 deputados, dos quaes 42 republicanos de governo, 23 radicaes, 2 constitucionaes e 4 membros da direita. Faltaram á sessão 32 deputados, que se desdobram assim: 20 republicanos de governo, 3 radicaes, 1 socialista, 3 constitucionaes e 5 membros da direita. O centro dispõe de 292 votos, emquanto que toda a esquerda, incluindo os socialistas, sóbe apenas a 221. Resta a direita, que dispõe de 61 deputados, e temos por ultimo uns 31 republicanos chamados constitucionaes. Uma tal composição evidencia as difficuldades com que esbarrará qualquer gabinete. A tudo isto, ha uma nota comica final, que, por ser extravagante, não deixa de descobrir mais uma fraqueza do parlamentarismo: julga-se que o desamparo do gabinete por parte de grande numero de deputados do centro foi motivado pelo despeito

de que estavam possuidos muitos representantes do sul, por causa da prohibição das corridas de touros á hespanhola (!).

Não é só na França que se descobre este poncto fraco do parlamentarismo. Na Hespanha, na Italia, por toda parte, factos similhantes teem occorrido. A propria Belgica, que parecia ir aguentando-se com a sua imitação ingleza e que tem tido a preciosa, mas não definitiva, vantagem de haver sido governada por dois principes sabios, está neste momento em um caso bastante critico. Depois que a pressão popular forçou as camaras a votarem o suffragio universal, já na primeira consulta ao paiz desappareceu quasi por completo o partido liberal, que era um dos elementos obrigados do mechanismo parlamentar. Veio em logar d'elle o dos socialistas republicanos. Nas recentes eleições municipaes, que tiveram logar algum tempo depois das parlamentares, foi maior ainda o descalabro do partido liberal e o augmento do socialista republicano, que parece ter de affrontar sosinho, dentro em breve, o partido catholico. O jogo parlamentar fica supprimido. A consequencia será que os catholicos, ou conservadores, terão de permanecer no poder, sob pena de extinguir-se com o parlamentarismo a propria monarchia. Fóra d'ahi, só terão o recurso de fazer falsas eleições, inspiradas pelo rei em defeza propria, galvanisando o partido liberal desbaratado e morto. Em um e outro caso não é invejavel a sorte do parlamentarismo belga; o

seu desapparecimento parece questão de mais dia, menos dia.

Indole democratica do Brasil

Além das condições negativas, de certo modo externas, que tem o Brasil para o governo de gabinete, outras ha inseparaveis da mais intima natureza do povo. A primeira d'ellas encontro na indole egualitaria e democratica da nossa nação.

Somos sem duvida alguma um povo radicalmente democratico. Já na raça a que pertencemos observava o profundo Montesquieu que o sentimento predominante era o da egualdade. Fazemos vida nova em um continente que ainda hontem era desconhecido á humanidade civilisada As condições em que fomos lançados romperam os vinculos das velhas tradições que ainda guardavam os nossos maiores do velho mundo. Tudo estava por conquistar no mundo novo; a lucta com a natureza travava-se desordenadamente e ao mesmo tempo em todos os districtos da actividade: não seria com o respeito a seculares convenções que se havia de entrar no combate e vencer. Todos os homens nivelaram-se na America, acceitando, por uma especie de accordo tacito, que mais valeria aquelle que melhores qualidades pessoaes demonstrasse no empenho commum de subjugar a terra virgem. A democracia nasceu vigorosamente das circumstancias, e nunca se pôde perder, por mais

esforços que nesse sentido se fizessem, porque as circumstancias ainda permanecem as mesmas.

A metropole ensaiou o feudalismo, creando donatarios de enormes extensões de terra; alargou mais tarde até á colonia americana a legislação civil que protegia as instituições aristocraticas; afinal, o imperio empenhou-se por fazer surgir uma nobreza verdadeira, seleccionando entre os habitantes aquelles que já se tinham mostrado superiores aos demais, pela habilidade de ganhar fortuna ou por dotes de intelligencia, e os fez portadores de pomposos titulos e de insignias de ordens imitadas da antiga cavallaria. Tudo foi impotente e inefficaz diante da irresistivel tendencia democratica da população. Ainda em pleno imperio, aboliram-se as desegualdades civis e politicas entre os cidadãos e o que ficou do esforço para a constituição de uma classe nominalmente nobre serviu antes de pasto aos amigos do ridiculo do que de esteio e amparo ao throno, que parece não ter sido o ultimo a dar o verdadeiro valor á extravagante instituição. Foi facil armar de insignias a mais de um feliz e pacato ricaço, trocar-lhe o nome de familia por algum titulo guarany; mas impossivel fazer o paciente d'essa operação comprehender o alcance e as intenções d'ella, bem como os deveres que d'ahi lhe vinham. Chamavam-se barões, condes, ou marquezes de qualquer cousa, mas não consentiam em mudar os habitos de vida burgueza ou campesina; prestavam-se a que lhes pregassem

crachás, mas protestariam contra quem lhes pretendesse arrancar os tamancos. O bom senso popular nunca admittiu seriamente que uma commenda ou um titulo désse valor a alguem. Quando algum homem publico notavel, como Paranhos, ou algum general de grande bravura, como Osorio, acceitava titulos, por não offender ao imperador, que os offerecia, o povo obstinava-se em não admittir a chrisma, e continuava a chamar o homem pelo seu proprio nome. Os titulos só pegavam quando vinham substituir nomes subalternos. O imperio comprehendeu logo isso, e de certo tempo em diante usou da munificencia regia quasi só como arma de corrupção ou fonte de renda. Não poucos caudilhos eleitoraes salvaram situações attrahidos por baronatos. Ministro houve que organisou tabella de preços para os titulos de nobreza, destinando o producto á construcção d'um hospicio de alienados. Aos seus intimos costumava dizer que havia de fazer a casa dos loucos com o dinheiro d'elles proprios.

Faltam-nos por egual as duas classes que na Inglaterra caracterisam a feição culminante da sociedade — faltam-nos a nobreza tradicional e a multidão miseravel, boçal, estupida, que recebe tudo passivamente, e faz na cultura do parlamentarismo o papel do estrume nas lavouras. É nessa materia bruta que se originam as noções supersticiosas que transcendem ás camadas superiores e que fazem ver o rei e a realeza envoltos sempre

em mystico perfume de grandeza, mysterio e divindade. O fundo egualitario do povo brasileiro dá-lhe ideias bem diversas a esse, como a muitos outros respeitos. O parlamentarismo nasceu em uma sociedade que tinha e que conserva ainda mais naturalmente do que nenhuma outra a desegualdade social. Quando se esboçou na Inglaterra, tal desegualdade estava tanto nos costumes como nas leis: hoje tem desapparecido quasi totalmente d'estas, mas conserva-se naquelles com o antigo vigor. O que explica alli a lenta formação do systema de ficções, equilibrios e contrapesos, que se chama parlamentar, é exactamente a desegualdade da sociedade. O mais eloquente e um dos mais profundos panegyristas do parlamentarismo inglez, W. Bagehot, o reconhece e proclama, ao mesmo passo que está de accordo em que o systema não será proficuamente practicavel senão nas nações que exhibirem condições sociaes similhantes ás da Inglaterra. É essa mesma a opinião de muitos dos mais competentes commentadores da constituição ingleza.

Não somos um povo respeitoso

Essa indole democratica, essa ausencia de convencionalismo, que nos não consente distinguir quem quer que seja por outro criterio que não o do directo valor individual de cada um, essa possibilidade reconhecida na universalidade dos cidadãos de chegarem todos ás mais altas dignidades,

apenas com a condição de se mostrarem capazes d'ellas, tudo isso faz com que o povo brasileiro não seja tambem o que chamam os inglezes — um povo *respeitoso*. É possivel que seja isto um mal e mesmo que levemos o nosso horror ao convencionalismo ao extremo de tractar os negocios mais serios com grande ligeireza; mas será, por isso, menos verdadeiro o facto da nossa intima natureza? Porque nos reconhecemos defeituosos, devemos deixar de tomar em consideração a nossa indole, boa ou mà, quando discutimos a preferencia das instituições que nos conveem?

O povo inglez, que tão feliz tem sido, pelo menos de certo tempo até hoje, com as suas ficções parlamentares, é tudo quanto póde haver de mais differente do que nós somos. O finado D. Pedro II, nosso ultimo imperador, não tinha menos legitimidade dynastica, menos luzes intellectuaes, menos virtudes privadas, nem menos aspecto venerando do que a rainha Victoria, e era mil vezes superior a um Jorge III, a um Guilherme IV, para não falar senão dos modernos; mas, ao passo que o soberano inglez é visto e julgado pelos seus subditos sempre atravez do esplendor religioso que dardeja o throno, o nosso era a figura tangivel mais em evidencia na critica dos negocios publicos feita por toda a gente, desde os conselheiros da corôa até ao ultimo habitante dos campos que tivesse capacidade para soletrar um jornal, e ao visinho analphabeto que lhe désse ouvidos. Está na nossa

idyosincrasia—que nenhuma convenção, nenhuma ficção isempta a ninguem da responsabilidade dos seus actos. A constituição imperial declarava inviolavel e sagrado o imperador, fazia recahir sobre a cabeça do ministro todo o peso do bem ou do mal que se practicasse; mas ninguem quiz jámais enxergar seriedade nessas ficções. Admittindo que a nação não tivesse mais do que dois partidos, o conservador e o liberal, o poder pessoal do imperador estava sempre em accusação por um ou por outro d'elles, — pelo que no momento não occupava o poder. A funcção intellectual dos partidos não conhecia mais do que esta alternativa: exercer o governo, ou *xingar* o imperador. Em 1878, se bem recordo, queixava-se na camara o sr. Sinimbú, então presidente do conselho, d'essa irreverencia para com o soberano e lembrava um facto recente dado na Inglaterra: em um *meeting* popular de protesto contra não sei que medida de governo, um orador exaltado alludira pouco respeitosamente á pessoa da rainha, e tanto bastou para que os mais vivos protestos da multidão o impedissem de continuar a falar. Entretanto, nas nossas reuniões particulares, nos banquetes politicos da opposição, nos manifestos dos seus chefes e nas mais ardentes apostrophes dos oradores das duas casas do parlamento, o segredo do exito estava na maior ou menor violencia, ás vezes brutalidade, com que se aggredia o chefe do estado. As ameaças de revolução armada eram de todos os dias. Orador houve

(e tão conspicuo que dias depois era ministro!) que lhe chamou — *Cesar caricato*. Outro, não menos prodigo em duras invectivas, vendo-se um dia accusado pela mà direcção que havia dado á pasta que acabava de largar, julgou defender-se, allegando em plena camara que o imperador lhe tinha dicto ao despedil-o: «O sr. é um homem de bem » O imperador era a explicação de todo o mal e de todo o bem. A sombra do throno cobria tudo mais.

Entretanto, esses parlamentares brasileiros eram homens possuidores de sufficiente instrucção e espirito para bem comprehender a theoria e a practica do regimen que estavam cultivando. Mas todas as suas habilidades eram impotentes para transformar a natureza do povo e a sua propria. Por mais que se suppozessem e pretendessem parecer representantes de uma perfeita situação architectada á ingleza, a indole da nação reagia dentro d'elles e os transmudava em inconscientes, mas poderosos, instrumentos da democracia não parlamentar. O imperio não foi derruido pelos seus adversarios naturaes, os republicanos; cahiu por si, porque era corrosivo o cimento de que se formou: os seus verdadeiros demolidores foram os proprios imperialistas.

Não temos esse espirito profundamente respeitoso do povo inglez, que até se confunde com humildade, e que o conduz a tomar a serio muitas cousas de que a nossa raça faz chacota; por isso, é

tão facil na Inglaterra como impossivel entre nós admittir que as massas esclarecidas acceitem com egual conformidade, como fundamento do governo e da auctoridade, symbolismos e ficções, ou factos tangiveis e razões positivas. Quem tiver entre nós o logar culminante da hierarchia politica — ha de de governar realmente, e ha de apparecer como tal. De que lhe valerá cobrir-se com a responsabilidade legal de outrem, se de todo modo a opinião sempre lhe irá pedir contas directamente? Isso quer dizer que, pelo menos emquanto não reformarem inteiramente a natureza de que somos feitos, não é o governo parlamentar o que mais nos convem.

Temperamento parlamentar

Em uma das suas cartas persas, classifica Montesquieu o povo da Peninsula Iberica entre os apathicos e fleugmaticos. Se estes adjectivos tinham no tempo do magnifico pensador o mesmo sentido que hoje lhes damos, não podia ser mais infeliz a denominação. O temperamento da raça latina é antes de tudo nervoso, e, pois, o menos conciliavel com a paciencia, com o convencionalismo, com a fieugma, com a apathia. Se ha povo que com justo titulo possa reclamar essas qualidades é o inglez, a par de todas as raças do norte. Nós somos insoffridos, ardentes, inconstantes, aventurosos. Capazes de immensas conquistas, inhabeis para conserval-as. Essas qualidades levaram os nossos

maiores ás grandes emprezas de cuja gloria vive ainda, na sua decadencia, a familia inteira. Pelo caminho aberto entraram depois os povos apathicos e fleugmaticos, e foram deitando raiz nas ilhas e nos continentes que a volubilidade nervosa dos descobridores ibericos não permittia conservar e aproveitar.

E' realmente necessario no povo um temperamento frio, de certo modo mechanico, para o florescimento que ostentam as instituições britanicas, bem como os factos mais salientes da vida da nação ingleza. As nações que o não tiverem, para aguentarem-se no convencionalismo do regimen parlamentar, precisarão de algum elemento extrinseco de resistencia. E' o caso da França, aliás menos nervosa e mais preparada pelos antecedentes historicos do que nós. A republica franceza constituiu-se e vive *na defensiva,* primeiro contra os elementos reaccionario e revolucionario, que lhe ameaçam no interior a existencia, e depois em relação á ideia fixa da *revanche* contra o visinho poderoso que lhe arrebatou uma parte do territorio. Não é outro o caso da Italia, onde a sustentação da unidade, ainda mal segura, pela existencia do formidavel poder inimigo enkystado no proprio coração, sobrepuja todas as outras conside[illegible] e permitte ao parlamentarismo manter [illegible] ias de vida e regularidade. Onde estimul[illegible] existem, como na Hespanha, na Grec[illegible] uitos outros paizes, o rotulo parlamenta[illegible] rva,

mas cobrindo cousa bem diversa da que annuncia. Já fiz sentir, invocando os proprios depoimentos dos nossos parlamentaristas, que não foi outro espectaculo o que exhibiu o nosso ensaio mallogrado de governo de gabinete.

Como na vida intima do povo, na actividade politica da Inglaterra tudo é convencionalismo. Tudo repousa sobre essa especie de força de inercia continua que permitte prolongar indefinidamente na mesma direcção o movimento uma vez adquirido. E' por isso que na Inglaterra a convenção, o costume vale mais do que a lei escripta. Se a Gran Bretanha viesse a submergir-se no oceano que a cérca e d'aqui a seculos algum curioso investigador pretendesse construir a imagem da organisação politica a que ella chegou, as fontes de informação menos verdadeiras que encontraria seriam exactamente os monumentos legislativos. Ha uma especie de capricho nas leis fundamentaes inglezas para dizerem tudo ao inverso do que se deve entender e seguir. A lettra da lei é nada; a convenção é tudo. A convenção é alguma cousa mais do que o espirito. Segundo a lei, todo o governo, toda a administração estão nas mãos do rei; o rei é a fonte e o centro de toda auctoridade; é a vontade regia que dirige e ordena todos os negocios publicos: legisla com o concurso das duas camaras; dirige [illegible] relações exteriores; administra a justiça; o *King* [illegible] *Parliament* faz as leis e o *King in Council* as exe- [illegible] nação. Entretanto, nada póde ha-

ver mais contrario á realidade do que esse quadro theorico levantado com os textos authenticos da constituição ingleza. O que está convencionado e o que se dá, apesar da solemne opposição da lei, é: que a fonte de toda auctoridade é a soberania nacional; que a vontade regia obedece-lhe nas grandes como nas pequenas cousas; que as leis são feitas pelos representantes directos do povo, apenas com a revisão dos lords e da corôa, a qual seria obrigada, segundo um escriptor, a sanccionar a sua propria sentença de morte; que a justiça é administrada por magistrados independentes e é soberana; que o poder executivo, finalmente, está nas mãos de um gabinete nomeado pelo parlamento, com a singularidade de que nenhuma disposição legal deu jámais a esse parlamento a faculdade extraordinaria de crear tal orgam do poder.

Todas essas cousas pretendemos nós imitar, escrevendo claramente na nossa constituição o que na Inglaterra se practica independente de textos escriptos, ou em opposição ao que elles dizem. Mas o nosso temperamento não é o inglez, e a imitação deu o resultado burlesco que todos conhecem. Nós queremos tudo palpavel e positivo. Nunca se compadecerá com o nosso feitio nacional — armar o poder supremo de toda a força do despotismo, reduzindo-o a ser, de facto, mero phantasma, puro apparelho de pompa e representação espectaculosa, para deslumbrar uma multidão boçal, que não possuimos, emquanto o mechanismo effe-

ctivo das instituições funccionasse ao exclusivo impulso da soberania da nação.

E' tal a singularidade do caso inglez — que, para imital-o, não basta que uma nação possua algumas das qualidades culminantes da Inglaterra; é preciso tel-as todas; do contrario, o systema ha de claudicar na execução, mais aqui, mais alli. Dos paizes europeus parlamentares nenhum se parece mais com a Inglaterra do que a Belgica; mostrei, entretanto, ainda ha pouco, em que difficil aperto se encontra neste momento o parlamentarismo belga. Na Hollanda, na Dinamarca, na Scandinavia, povos de raça e de historia analogas ás da Inglaterra, a engrenagem parlamentar encontra de quando em quando attritos insuperaveis, salta fóra do andamento regular, caminha a impulsos intermittentes. Mas nenhum povo devia ser mais homogeneo com a Inglaterra do que o que se formou das colonias da America do Norte: mesma raça, selecção dos melhores exemplares de homens sãos de espirito e de corpo para povoar e dirigir o novo imperio, — tudo faria crer que, organisando-se livremente uma nação independente com taes elementos, havia de ser á propria imagem e similhança da mãe patria. Assim não foi, porém. os Estados-Unidos da America formaram precisamente o typo de governo representativo que se oppõe ao parlamentarismo inglez. E tudo isso principalmente porque faltaram á joven nacionalidade duas condições da metropole: — a condição geographica, para per-

mittir concentração politica ao lado de descentralisação administrativa, e a existencia da aristocracia. Não que as colonias americanas não tivessem sido povoadas tambem por aristocratas, mas as condições do novo meio nivelaram bem depressa os homens, creando uma situação democratica.

J. Bryce, o moderno historiador inglez, esforça-se por provar, no seu livro notavel *American Commonwealth,* que a originalidade da constituição norte-americana vem da ignorancia dos seus auctores sobre o verdadeiro espirito da constituição ingleza. O illustre escriptor apaixona-se demais pela sua these; desconhece que muitas das originalidades da constituição americana contrariam practicas inglezas do tempo que não podiam ser ignoradas por ninguem, menos por homens da estatura de Hamilton e Jefferson. Taes são as relativas ás relações entre os poderes legislativo e executivo, precisamente a pedra de toque dos dois systemas. Não se póde egualmente attribuir a espirito de imitação, sem forçar um pouco o bom senso, a instituição do poder politico attribuido ao judiciario. Mas, concedamos que Bryce tenha inteira razão, que os paes da patria americana ignorassem o espirito da constituição ingleza: o que eu concluo d'ahi é que — espontaneamente, é impossivel chegar ao parlamentarismo inglez, ainda a um povo que tenha a ventura de encontrar legisladores com as raras qualidades dos convencionaes de Philadelphia, — desde que não disponha de todas

as qualidades intrinsecas e extrinsecas da Inglaterra. O parlamentarismo é uma singularidade britanica.

Nesta altura da discussão, creio estar bem claro o meu pensamento:

O parlamentarismo britannico póde ser optimo, mas, tanto quanto nós divergimos da Inglaterra, os seus resultados seriam differentes no Brasil;

As instituições que nos conveem devem ser em grande parte originaes, e, entre os preceitos que terão de acceitar já seguidos por outros povos, — não póde estar a confusão, a penetração reciproca dos poderes legislativo e executivo.

CAPITULO IV

DA RESPONSABILIDADE NOS DOIS SYSTEMAS

O cavallo de batalha dos parlamentaristas

Quanto se diz de mal do governo presidencial poderia ser resumido nesta formula: «Faz irresponsavel o poder executivo». Inversamente, as mais excelsas bellezas que se attribuem ao governo de gabinete gravitam em torno d'esta outra afflrmação: «É o unico que estabelece responsabilidade real para o poder executivo».

Não é só no Brasil que assim pensam e dizem os parlamentaristas; mas parece ser no Brasil somente que se teem dado taes allegações como verdades axiomaticas, das quaes se vão tirando desembaraçadamente todas as conclusões, sem o cuidado prévio de qualquer especie de demonstração (*). Examinar este capitulo de accusação equi-

(*) Não é outra a base em que assentam as 12 objecções formuladas pelo meu amigo sr. Sylvio Romero, no seu interessante opusculo — *Parlamentarismo e Presidencialismo na Republica*

vale, pois, a passar revista a todas as demais objecções que se fazem ao systema presidencial e virtudes que se pretendem para o parlamentar. Entretanto, presumo que o leitor encontrará disseminadas por toda esta obra, nos logares convenientes, respostas ás mais consideraveis das objecções secundarias que se teem irrogado ao systema presidencial, quer considerado em principio, quer em sua applicação ao Brasil.

A these é complexa: em materia de responsabilidade governamental, ha o que dizem as leis e ha o que se póde fazer effectivamente, segundo as condições de cada paiz. Tomarei, pois, o assum-

---

Brasileira. — O auctor dispunha de talento e conhecimentos sufficientes para se não confundir com os malsinadores vulgares; mas, tanto se repete que o governo presidencial é o da plena ausencia de responsabilidade, que até espiritos superiores, como o seu, julgam-se dispensados de provar a allegação. A consideração pessoal que tributo ao sr. Sylvio Romero e a que lhe vota a opinião incitavam-me a considerar uma por uma as 12 perolas do que elle chama o seu *rosario* de objecções; mas reconheci que todas se reduzem a este unico *padre-nosso*: «o governo presidencial é o governo da irresponsabilidade», o que quer dizer que, discutida a these generica, estarão considerados todos os casos particulares. Assim tambem evitarei dar a este trabalho caracter um tanto casuistico. Recommendo, porém, a leitura do opusculo do distincto escriptor, que, descontado o temperamento irritavel que tem adquirido o auctor no exercicio constante da polemica, encerra muitos conceitos que farão meditar sobre os possiveis desvios das nossas instituições e constituem sabios avisos aos estadistas brasileiros.

pto por partes e buscarei fazer, no fim, a synthese do que houver observado.

O que está na lei

O chefe de estado parlamentar póde ser electivo e temporario, ou hereditario e perpetuo, isto é, presidente ou rei.

Tomadas ao pé da lettra, as constituições monarchicas parlamentares conferem omnipotencia aos reis; as democraticas, tambem parlamentares, dirão, quando muito, a mesma cousa; mas deve haver sempre menos influencia da parte de um funccionario temporario do que da parte de um perpetuo, mais impunidade real (a legal é absoluta) no rei de natureza divina do que no presidente de origem humana. A maior vantagem do chefe temporario sobre o perpetuo seria talvez que naquelle a funcção póde ser mais energica, sendo o funccionario mais debil. D'ahi vem o dizer-se que os presidentes de republica dispõem de mais poder do que os monarchas constitucionaes: a acção do presidente deve ser mais intensa, mas é evidentemente menos extensa do que a do principe.

Temporario ou perpetuo, um chefe de estado parlamentar não tem, *no sentido legal*, menos poder, nem, com certeza, mais responsabilidade do que um chefe de estado não parlamentar, por outra — presidencial. O que está escripto nas con-

stituições é que o chefe de estado parlamentar, heredítario ou não, nomeia e demitte livremente os ministros; convoca, addia, proroga e dissolve a legislatura; sancciona, suspende ou veta as leis e as regulamenta e executa; provê os empregos publicos; faz os tractados; firma a paz ou declara a guerra. É evidentemente mais restricto o poder legal do presidente não parlamentar, o qual, desprezadas mesmo outras limitações, variaveis para cada paiz, nunca poderá dissolver a camara, nem addial-a, nem prorogal-a.

Em ambos regimens as attribuições do magistrado superior devem ser exercidas de accordo com certas regras, com certos precedentes, com certos costumes. Se me disserem que essas limitações do uso reduzem o governo de gabinete a uma cousa muito boa, responderei que nada se oppõe, antes tudo indica, que tambem o governo presidencial seja exercido em obediencia a normas usuaes, que o desbravem de quantas asperezas se lhe notarem, quando não se considerar mais do que o frio texto legal. Para os dois casos prevalece o velho brocardo romano: *Summum jus — summa injuria.* Mais uma vez, pois, chegamos á sensata conclusão de que não é o merito intrinseco das instituições a chave do bom ou mau exito que d'ellas se póde colher; todas serão optimas ou pessimas, segundo forem applicados a povos que as reclamem ou que as repillam.

O que fica dicto do chefe do estado é extensivo

aos ministros que o acompanham. Em relação aos ministros, o que está na lei, mesmo na Inglaterra, não é mais nem menos do que se estatue no regimen presidencial: accusação, processo e julgamento. Não foi senão em tempo relativamente recente que o *empeachman*, a accusação legal, o juizo politico dos inglezes, deixou de ser a norma usual, sem deixar de ser a legal, de responsabilisar ministros. A practica de retirarem-se do governo os ministros antes que o *empeachman* appareça, bastando que se pronuncie um voto de desconfiança, é moderna, sem que, por isso, a Inglaterra se considerasse menos possuidora de um governo responsavel, antes do imperio de tal costume. Alludo em outras paginas a gabinetes que ficaram no poder, apezar de votos formaes de desconfiança e censura, e poderia adduzir muitos outros casos. Mas, mesmo nos tempos mais modernos, se bem que seja pedra angular do parlamentarismo inglez que o gabinete é delegação do parlamento, em diversas occasiões se tem entendido que elle deve ou não retirar-se em presença de votos de desconfiança perfeitamente identicos. Gladstone entendia até 1861 que uma derrota na lei de orçamento não traduzia desconfiança. Conservou-se no governo, em taes circumstancias, dizendo que — «uma mudança de orçamento não implica mudança de gabinete». Lord Liverpool andou do mesmo modo em 1816 e Russell em 1851. Mas já o mesmo procedimento não foi observado por lord Derby em

1852, nem pelo mesmo Gladstone em 1885, quando, derrotado na votação do imposto sobre as bebidas, largou o poder, declarando que — «era do espirito da constituição que o ministerio perdia a confiança da nação, uma vez posto em minoria sobre uma questão financeira».

Segundo a indole do governo presidencial, de que se não affastou, neste poncto, a constituição da nossa republica, nenhuma auctoridade póde fazer cousa alguma, nenhum habitante póde ser obrigado a fazer ou deixar de fazer cousa alguma, senão em virtude de lei anterior; nem ha auctoridade, desde o presidente até ao ultimo inspector de quarteirão, que não seja responsavel pelo que fizer ou deixar de cumprir. Todos podem ser accusados, processados e julgados, todos podem perder os seus logares e soffrer ainda outras penas. Alem da disposição constitucional que isso determina, deve existir ainda lei ordinaria, marcando a forma do processo e julgamento do presidente e seus ministros. Porque, pois, se ha de dizer que o systema institue a irresponsabilidade legal d'estes funccionarios? Só porque se nega ao parlamento o poder de despedir por uma censura o corpo executivo? Na cega admiração que votam ás instituições inglezas, os opposicionistas ao regimen presidencial vão dando por admittido, sem mais razões, que a responsabilidade á ingleza é a unica responsabilidade possivel. Ora, isto é precisamente o que eu contesto, affirmando ainda que

tal methodo póde ser excellente para a Inglaterra, sem deixar de ser negativo ou contraproducente para outros povos, inclusive o nosso. Mas isto é assumpto para d'aqui a pouco.

Em materia de responsabilidade legal, pois, toda a que offerece o systema parlamentar encontra-se egualmente no presidencial, só com esta differença, que é importantissima: — pelos actos por que ninguem é responsavel no parlamentarismo, — pelos privativos do chefe do estado — alguem o é no regimen presidencial; esse alguem é o presidente da republica. O systema presidencial não concebe o primeiro magistrado da nação sem vontade e sem algum campo de acção directa; responsabilisa-o, portanto, individualmente pelo que nesse caracter fizer. E' isto derimir a responsabilidade dos ministros? Não, porque os ministros respondem, do mesmo modo que no outro regimen, por todos os actos em que tiverem assistido o presidente e respondem ainda individualmente pelos que lhes são privativamente attribuidos. Tudo isto é objecto de leis taxativas, que só o furor de repetir os parlamentaristas inglezes póde fazer esquecer.

Responsabilidade não escripta

Allegam, e com razão, os parlamentaristas que não é a applicação material da lei a melhor garantia de responsabilidade para o governo de um paiz livre, e que no seu systema ella reside effectiva-

mente em outras cousas, que não o texto legal. A isto opporei o que já tive occasião de dizer — que tambem no dominio presidencial conta-se menos com o preceito imperativo da lei do que com a força de certas condições que devem fazer funccionar normalmente a machina do governo. Não são identicas as garantias propostas pelos dois systemas, mas não vejo razão para que *a priori* se dê preferencia ás do parlamentarismo.

Na Inglaterra, se o gabinete não agrada á camara dos communs, esta o derruba por uma manifestação hostil; se o gabinete tem motivos para julgar-se mais apoiado pela nação do que a maioria parlamentar que o hostilisa, não se deixa cahir, dissolve a camara e convoca os eleitores á escolha de outra. Observarei, antes de tudo, que isto é menos um meio de crear a responsabilidade do governo do que um methodo de eleger o mesmo. Bagehot reduziu este facto a uma formula, dizendo, mais ou menos: «E' assim que elegemos o presidente da nossa republica.»

Ha muitas razões para que, na Inglaterra, essa combinação não dê maus resultados; mas duas são as principaes condições para que ella não produza disparates phenomenaes:

A primeira é que a nação, dispondo de sufficiente independencia para votar, exhiba uma tal homogeneidade — que a opinião possa estar reduzida ao minimo de divisões partidarias, de tal modo que o partido vencedor na eleição se possa presu-

mir com justiça o representante da maioria nacional. Em tal caso, o chefe do gabinete, isto é o presidente d'essa republica *sui-generis*, vai ao poder, ou d'elle se retira, precisamente nos momentos em que a opinião o deseja, ou o repelle. Isto seria quasi a perfeição. O meu patriotismo optimista não basta para fazer-me pensar que a independencia eleitoral do Brasil seja tão cedo a que deixei supposta, nem a observação verdadeira da nossa situação me permitte admittir que consigamos jamais firmar na vida parlamentar dois grandes partidos que resumam a quasi totalidade da opinião. Já tenho dicto porque; não farei aqui repetições.

A segunda condição é que, seja qual for o resultado da consulta á nação, acceitem-na os interessados, como cousa sagrada e indiscutivel. A superioridade numerica de representantes sahidos das urnas deve ser recebida sem exame como expressão authentica da opinião em maioria. A fleugma, a paciencia, o convencionalismo inglezes aconselham os derrotados a curvarem a cabeça diante do resultado material, embora razões podessem encontrar para impugnar o facto consummado. Stuart Mill, Hare e outros homens de primeira plana accumularam mil exemplos de victorias eleitoraes puramente apparentes, que não corresponderam á vontade da nação, mesmo segundo os algarismos do processo eleitoral; mas nem a evidencia tem força para demover os frios e mechanicos inglezes da direcção que levam por força de inercia. Sem

querer buscar no passado, que seria longo, factos comprobativos do que avanço, assignalarei apenas o mais recente: Neste anno, 1895, houve na camara dos communs um voto contrario ao gabinete liberal, presidido por lord Rosebery. A questão era insignificante: tractava-se de uma verba do orçamento da guerra; mas o gabinete demittiu-se. A rainha chamou os conservadores. Ninguem protestou contra isto, apezar de ser liberal a maioria da camara dos communs. Veio, em seguida, a dissolução d'esta. Nas novas eleições, os conservadores conseguiram uma maioria *material* de 152 deputados. Os partidos, os jornaes, a opinião acceitaram o triumpho como incontestavel e a situação tory poderá, ao calor d'elle, cumprir desassombradamente a sua missão. Feitas, porém as contas de todos os votos proferidos pelos eleitores, verificou um cultor de estatisticas que tão descommunal maioria de representantes foi conseguida com uma maioria de eleitores apenas de 37.000. Os tories, com os seus alliados unionistas, tiveram 2:406.000, e os whigs 2:369.000. Foi a defeituosa divisão dos circulos eleitoraes; foi a lei de eleições irracional; foi a existencia dos burgos podres, onde se não fazem eleições, mas d'onde sahem tão bons deputados como os outros; foram todas essas cousas que fizeram com que os conservadores, que, segundo os algarismos, não poderiam ter mais de 5 ou 6 representantes de maioria, conseguissem 152, a mais volumosa que tem havido na Inglaterrra, no cor-

rer d'este seculo, se exceptuarmos a excepcional de 1832, do tempo da reforma. Em que paiz de raça latina deixaria de ser esse facto motivo perenne de desprestigio ao governo? Entretanto, lord Salisbury se julga, e é julgado e acatado por amigos e adversarios, o arbitro de uma das situações mais solidas e legitimas. Emquanto os nossos parlamentaristas não conseguirem injectar nas arterias do brasileiro o curioso sangue que permitte taes maravilhas, hão de colher sempre da imitação do parlamentarismo inglez os fructos deteriorados de que fizémos tão larga messe durante o imperio.

Com o nosso temperamento, com os nossos habitos, com as condições creadas pela nossa historia e pelas circumstancias da terra que nos nutre, — não podemos razoavelmente encontrar onde os inglezes encontraram os meios practicos e extra legaes de normalisar o governo que podemos ter. A censura do parlamento ao ministerio será, para nós, nada menos do que a intriga organisada, para produzir a instabilidade do governo e da administração. A dissolução ha de ser, por sua vez, a propria alma do despotismo. Quanto á responsabilidade, ha de desapparecer até á ultima noção, sendo deixada, pelo lado do legislativo, nas mãos de corrilhos anonymos; pelo do governo, entregando-se o recurso da dissolução a uma auctoridade por tal modo constituida — que terá de cruzar os braços diante da independencia dos estados, ou de intervir

perturbadoramente na economia d'elles, para evitar a derrota.

Entre as preciosas historias, impregnadas de moral e senso practico, que o adoravel engenho materno tem inventado para impressionar a facil imaginação infantil, conta-se a do macaco sabio, que, vendo o amo barbear-se com uma navalha, espiou o momento em que este abandonava no toucador os instrumentos, empunhou a lamina subtil, e começou a ingenua imitação por applicar formidavel golpe á garganta. A nossa macaqueação ingleza não deu resultados muito differentes, e a mesma cousa tem succedido a todos os povos egualmente divergentes da Inglaterra, em condições politicas e sociaes, que a teem pretendido arremedar.

Já me repugna insistir na evocação da nossa experiencia de mais de metade d'um seculo em governo de gabinete. Uma das razões d'essa repugnancia é saber que os mais conspicuos homens de estado d'esse tempo foram os primeiros a contestar a legitimidade do que tivémos. Mas — que diabo! — o que tivémos foi justamente o que podiamos ter. O repudio d'aquelle periodo por parte dos proprios parlamentaristas é a maior e melhor prova de que não temos condições para o parlamentarismo. Em face dos contemporaneos de tão recente passado, quem ousará negar que os recursos da censura parlamentar e da dissolução, preciosos na Inglaterra, para o fim de eleger os titulares do governo com o accordo da opinião, foram

no Brasil cousa mais digna de comedia do que dos solemnes dramas de uma nação livre?

Para que deve servir a censura, o voto de desconfiança do parlamento? — Para collocar no governo um ministerio que corresponda á vontade nacional. No Brasil, porém, nunca serviu senão de arma de despeito, ambição e intriga. Que fim deve ter a dissolução? Consultar a nação em alguma grave divergencia entre o executivo e o legislativo, ou provocar o apparecimento de uma representação nacional que corresponda ao estado real da opinião. Mas, no Brasil, teve sempre por alvo fazer maioria ao sabor do governo que a decretava. Qual é o objecto do poder conferido ao principe de nomear e demittir livremente os ministros? — Deve ser crear uma valvula para a solução de conflictos, habilitando o chefe do estado a rodear-se a cada momento d'aquelles homens qne a opinião preferir e que mais accordes possam marchar com o parlamento. Entretanto, essa faculdade foi entre nós nada mais do que instrumento do poder pessoal, segundo a affirmação recolhida dos labios dos mais eminentes parlamentaristas brasileiros.

Póde alguem seriamente dizer que tal mechanismo é o de um verdadeiro systema de responsabilidade? Não; é evidentemente a mascara da mystificação e da hypocrisia. E' o contrasenso da responsabilidade do anonymato: a maioria anonyma e occasional do parlamento derruba ministerios; o chefe do estado irresponsavel dissolve; a massa dos

eleitores, capitaneada pela administração centralisada, dá satisfação á consulta. Ninguem responde positivamente por cousa alguma: o chefe do estado, porque é irresponsavel; a camara, porque é irresponsavel; a massa eleitoral, porque é irresponsavel. Resta o ministerio, que ha de ser peça inutil, fluctuando sobre esta superficie liquida de anonymato e de irresponsabilidade, ou ha de subverter as intenções da constituição, assumindo de facto a peior das dictaduras, a que apara todos os golpes em cabeça alheia.

As discussões do parlamento e as interpellações aos ministros são dos instrumentos de responsabilidade de que mais se jactam os parlamentaristas. Tal instituição, porém, assentará em base illusoria, desde que lhe faltem as outras condições intrinsecas e extrinsecas que podem fazer proficuo o governo de gabinete; mas, em todo caso, não é isto uma questão essencial: o systema presidencial não elimina as discussões, e até nada se oppõe a que admitta tambem interpellações aos ministros, apenas com a notavel differença de que uma e outra cousa não terão por effeito um dos poderes deitar a mão a seu bel-prazer sobre o outro, mas esclarecer e preparar a opinião para que, nos prasos certos em que esta de antemão sabe que terá de ser consultada, pronuncie o seu veridictum inappellavel sobre a orientação que deve levar o governo.

Sei que todos aquelles que cuidam que não póde

haver regimen presidencial senão copiado *ipsis verbis* dos Estados Unidos do norte, vão espantar-se com o que acabo de affirmar: «os ministros podem ser interpellados e podem ir ás camaras, mesmo no regimen presidencial.» Este assumpto terá seu logar mais adiante. Mostrarei que nem a doutrina, nem os factos observados em outros povos representativos, não parlamentaristas, se oppõem a que seja admittida tal practica, sem offensa do espirito das nossas instituições. Não seria, entretanto, a falta d'esse recurso que havia de collocar o systema presidencial em inferioridade. Muitos outros elementos de responsabilidade, não só do governo, como de todos os poderes publicos, lhe assistem ainda.

Uma garantia de responsabilidade com que não contam os parlamentaristas

Disse, ha pouco, que a philosophia parlamentarista confundia a noção de responsabilidade do governo com a de equilibrio dos poderes, quando offerecia os recursos da censura parlamentar e da dissolução como elementos propriamente de responsabilidade. Fiz ver que, mesmo na Inglaterra, o que se chama legalmente responsabilidade dos ministros é o juizo politico, o *empeachman*, cahido nos ultimos tempos em desuso, precisamente porque a ideia de responsabilidade legal não é necessaria e desapparece quando os poderes estão, como

lá, misturados e confundidos, quando a deliberação e a acção arrancam da mesma fonte proxima. Mas, no systema presidencial, os tres poderes são parallelos, e a harmonia lhes vem de que a acção legal de cada um obriga aos outros dois. D'ahi procede a necessidade e tambem a possibilidade de se fundarem na lei organica meios engenhosos de limitar a acção de cada um d'elles, fazendo os titulares de qualquer somma de auctoridade responder perante pessoas e poderes diversos d'aquelles em cujo nome ou debaixo de cuja inspiração agiram.

Particularisando o caso ao exercicio do poder politico, que é o que neste momento interessa, direi que o supremo tribunal de justiça (Supremo Tribunal Federal, segundo a denominação que acceitámos), tal como o concebe e tem instituido o systema presidencial, encerra qualidades para ser o repressor mais efficaz a todos os abusos, erros e inconveniencias do poder, ao mesmo passo que o melhor regulador da ordem constitucional. Ora, este elemento é um privilegio do governo presidencial. A funcção politica do poder judiciario seria uma protuberancia no regimen parlamentar, cujo nervo está justamente em evitar os julgamentos, e não em promovel-os. O ministerio que se retira diante do voto de desconfiança, evita o *empeachman;* o parlamento dissolvido não póde pronunciar a accusação; o novamante eleito é favoravel ao governo, e dá-lhe um *bill de indemnidade*,

ou é contrario, e o deita abaixo, o que importa abrir egualmente mão da accusação, processo e julgamento. Toda a actividade politica se esgotta na acção e reacção d'esses dois poderes encaixados um no outro; ao judiciario fica somente a missão de curar dos casos communs de justiça. Deixa de ser um poder, para ser uma repartição.

No nosso imperio parlamentar, a confusão das orbitas dos poderes accentuava-se singularmente. A extravagante creação do *moderador* veio complicar ainda o quadro commum do parlamentarismo. Mas o que soffria maior eclipse era o judiciario. Quem o exercia? Sabia-se vagamente que estava disseminado por toda a massa dos juizes. Hoje, está bem discriminado, como tudo mais. Do mesmo modo que o executivo tem um titular palpavel, o presidente, que o legislativo tem o congresso, tem o judiciario o supremo tribunal federal, auctoridade e poder bem destacados dos demais. Os juizes federaes, a um por estado; os tribunaes federaes que, segundo o art. 55 da constituição, forem pela união creados em qualquer parte do territorio; finalmente, os juizes nomeados pelos estados: — ficam sendo prolongamentos do supremo tribunal e, em certos casos, seus agentes responsaveis, como os ministros o são do presidente. A soberania nacional, porém, delega-se nestes tres seres effectivos, tangiveis, limpos de ficções: presidente, congresso, supremo tribunal.

O genero de responsabilidade que o systema

presidencial, como está admittido na grande republica da outra America e como nós adoptámos tambem, garante por meio do supremo tribunal federal — não é puramente criminal, como se tem dicto e como pareceria a quem se fixasse apenas na circumstancia de ser tal tribunal o representante principal do poder judiciario. Não; a responsabilidade, aqui, consiste principalmente no facto de nenhum poder, nem auctoridade alguma ter a faculdade de decidir sem appellação. No parlamentarismo, a decisão mais vexatoria e illegal tomada pelo legislativo é tambem uma decisão do executivo, porque estes dois poderes estão confundidos; a coróa sancciona; nada impede que se execute. No systema presidencial, não: ha uma auctoridade impessoal, sem voz nas discussões e sem voto nas deliberações — que póde cassar o que fôr determinado, parta d'onde partir, desde que offenda a constituição. E' o supremo tribunal federal.

Como poder politico, a missão do judiciario é dupla: ser guarda fiel da constituição e manter a unidade do espirito da mesma. Dois fins tiveram-se em vista, diz o classico Story, ao estabelecer-se a auctoridade judiciaria central, egualmente importantes e essenciaes a um governo livre: o primeiro consiste no exercicio regular dos poderes do governo; o segundo na uniformidade de interpretação e da acção d'estes poderes.

Obececados na sua admiração pelo caso singular da Inglaterra, alguns escriptores não chegam a

comprehender este simples mechanismo pelo qual se consegue dar maior preeminencia á força da lei do que á vontade dos homens, sejam ministros, ou assembleias. Por isso não raro commettem deploraveis incongruencias nas suas criticas á concepção americana. O sr. Boutmy, aliás um dos mais claros espiritos d'entre os publicistas contemporaneos, não escapou á regra. Accusa, nos seus *Études de Droit Constitutionnel*, a constituição americana de facilitar a irresponsabilidade do poder executivo, e logo adiante, topando com o poder judiciario, espanta-se de que este tenha «a ultima palavra nas questões numerosissimas em que tem logar a sua intervenção». E o que mais maravilha o escriptor francez, habituado a não lobrigar bellezas senão nas ficções constitucionaes, é que os representantes da lei tenham nos Estados-Unidos razão até contra a *soberania do povo*.

Um povo é tanto mais livre, e, pois, mais digno e capaz de ser respeitado na sua soberania — quanto mais tem substituido o governo das leis ao governo dos homens. O supremo tribunal, que não governa, que não legisla, que não decide senão para cada caso em especie, interpreta todas as leis, em todas as relações de direito. Que melhor garantia para a liberdade se poderá desejar? Venha o ataque de quem governa, ou de quem legisla (porque as assembleias podem ser tão tyrannicas como as auctoridades singulares, e quem sabe mesmo se mais!) ha sempre recurso para esta auctoridade repara-

dora. De que te serviria que o parlamento fizesse e desfizesse gabinetes, que o gabinete convocasse e dissolvesse parlamentos, se a lei que um e outro fabricassem podesse attentar contra as liberdades que a constituição te garante? E' isso o que não acontece onde os tres ramos do poder estão discriminados e onde se póde commetter a um d'elles a guarda imparcial e effectiva da constituição e das leis. Não são raros nos Estados-Unidos os casos de serem os cidadãos dispensados por sentença do supremo tribunal federal, de pagar impostos inconstitucionaes e de obedecer a outras injuncções illegaes do legislativo e do executivo. Nós mesmos, apesar da imperfeição com que ainda funcciona o nosso apparelho, acabamos de ver 13 militares de altas patentes devolvidos pela auctoridade do poder judiciario ao serviço activo, depois de separados d'elle por um acto do executivo que teve a approvação expressa do legislativo, mas que foi julgado illegal pelo judiciario, quando para a sua auctoridade appellaram os interessados. No systema presidencial bem executado ninguem deve desesperar da justiça. Não ha mais fecunda e mais efficaz responsabilidade, em relação ao poder, nem ha melhor garantia em relação á liberdade.

Conclusão

O governo presidencial póde dar nascimento a um regimen de responsabilidade mais completo do

que o offerecido pelo governo parlamentar. Pelo menos tanto como este, elle responsabilisa criminal e politicamente todos os titulares de auctoridade, e pelos actos em que o parlamentarismo não reconhece pessoa alguma responsavel — responde alguem no presidencialismo. Ao contrario do systema parlamentar, o presidencial offerece correctivo e reparação ás injustiças extremas, tanto das auctoridades mais altamente graduadas como da propria soberania popular.

Admittem methodos differentes os dois systemas; o parlamentar exige que o governo seja destituivel a qualquer momento, independente de accusação, processo e julgamento; o presidencial quer que se consulte a nação em prazos certos, antes dos quaes os funccionarios trabalharão tranquillamente, seguros, porém, de que a todo instante poderão perder por sentença os seus logares e ainda responder criminalmente. Ora, os meios preferidos pelo parlamentar não parece que sejam os que melhor se combinam com a natureza do nosso paiz, e, portanto, não devem dar, como não deram, num ensaio de meio seculo, resultado analogo ao que se colhe na Inglaterra. Pelo contrario, o methodo presidencial em nada offende a indole da nossa nacionalidade.

Mas, dirão, em materia de responsabilidade dos poderes publicos, todas as precauções podem ser illudidas. Sim, do mesmo modo por que podem ser fraudadas as garantias do parlamentarismo. Não é

a lettra constitucional, é a capacidade do povo para um governo de liberdade o que póde dar ensejo á revelacão das virtudes de um systema politico; mas, tanto quanto o povo brasileiro póde ser considerado digno da liberdade, não ha motivo algum theorico nem practico que auctorise a concluir que a responsabilidade á ingleza seja mais efficiente do que a responsabilidade á americana.

É pelo methodo do governo presidencial que se consegue dar menos anomymato aos actos do poder. O auctor do bem ou do mal é sempre visivel. Será tambem por isso mais facilmente responsavel, desde que o povo tenha capacidade para reger-se por instituições livres. A responsabilidade, diz Story, é de duas especies: uma importa reprovação, outra castigo. A primeira é a mais importante para um governo livre. Quando não vivemos mais nos tempos de grosseiro barbarismo em que mandavam-se ao cadafalso os homens publicos justa ou injustamente convencidos de prevaricação, é melhor e mais seguro confiar nos nobres sentimentos da alma humana do que no temor de castigos faceis sempre de evitar ou illudir. O mais pusilanime estadista moderno teme hoje menos a forca do que o mau conceito que possa merecer dos seus concidadãos e da historia. A experiencia attesta que esta sancção moral tem sido mil vezes mais efficaz do que todas as inuteis crueldades antigas. Ora, sendo o governo presidencial o que melhor permitte estabelecer a relação entre o acto

e o auctor, o que mais directamente colloca a funcção nas mãos do funccionario — deve ser tambem o que offerece campo para um regimen de responsabilidade mais consentanea com a natureza humana e, por isso, mais efficaz.

LIVRO III

IDEIAS SOBRE A ORGANISAÇÃO E EXERCICIO DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

CAPITULO I

A LEGISLATURA

Destino do Congresso

Na existencia de um congresso de representantes do povo consiste, mais do que em nenhuma outra circumstancia, o caracter representativo das instituições. E' evidente que a propria denominação d'estas d'ahi provém. Sempre que as nações poderam, pelo enfraquecimento do poder despotico, ou pelo aperfeiçoamento e systematisação das forças populares, intervir efficazmente no trabalho de reger os proprios destinos, — tractaram de organisar congressos, dietas, estados geraes, parlamentos, denominações differentes que respondem sempre ao mesmo objecto — assembleia de delegados incumbidos de traduzir a opinião nacional. O que se fazia, porém, intermittentemente nas epochas de debil cohesão do elemento popular, passou a fazer-se de modo permanente, á medida que a soberania nacional se foi mais nitidamente destacando:

a reunião de representantes tornou-se peça necessariamente engrenada no mechanismo politico.

O congresso nacional, como lhe chama a nossa constituição é, pois, um *ramo do poder*. E' o orgam principal que permitte á nação a liberdade de se governar. Para que exista o que se chama um governo livre, duas condições são antes de quaesquer outras necessarias, uma essencial outra formal: a primeira consiste em traçar as normas da actividade official, por outra, em fazer as leis; a segunda em executal-as. Pertence a primeira, no governo representativo, aos representantes do povo. Pela bocca d'estes, a nação declara por que modo quer ser regida. Nenhuma funcção póde ser mais importante do que essa de servir de porta-voz da nação; o que mais caracterisa a evolução politica no rumo da liberdade é que os homens vão sendo cada vez menos governados pela acção individual d'outros homens e cada dia mais pela simples influencia das leis. Por isso, o papel do poder legislativo e a importancia com que é considerado pelos diversos povos estão sempre na razão do adiantamento de cada um.

Observando a evolução do principio representativo, se lhe nota desde logo a tendencia, commum a todos os organismos progressivos, de especialisar cada vez mais nitidamente os seus diversos orgams em funcções privativas. Este facto claramente se verifica no orgam destinado a legiferar. Os primeiros parlamentos foram creados mais como neces-

sidade de administração do que de legislação. Governavam e faziam leis simultaneamente. Confundiam-se muitas funcções em um orgam só. Tal foi e tal é ainda hoje um pouco o parlamento inglez, que ao principio se considerava antes guarda do que auctor das leis. E a razão é naturalissima: em uma sociedade grosseira mais importa a fixidez do que o aperfeiçoamento das leis; ha menos necessidade de legislar assiduamente do que de manter as regras escriptas e os costumes que impedem usurpações e violencias. Quando, porém, taes attentados já não são tanto para temer, porque a vida nacional se tem canalisado normalmente, a representação do povo especialisa-se no seu destino, passa a exercer o poder por outra fórma, em outra e mais bem determinada funcção. Essa é a de declarar o modo pelo qual o povo quer ser governado e administrado, por outras palavras,— fazer leis. Por isso tambem, foi só depois de muito aperfeiçoada a funcção dos representantes do povo em congresso, ou em parlamento, que se lhe pôde chamar — *poder legistativo.*

Os que confundem a unidade do poder com a identidade dos seus orgams, negam a existencia de um poder legislativo. Assim pensou Augusto Comte; mas, quando teve de propor uma organisação practica de accordo com os seus principios, reconheceu a impossibilidade de dispensar em absoluto os representantes do povo,— e os admittiu com o exclusivo fim de votar a receita e a

despeza e de fiscalisar a execução das leis repectivas. É claro que esta creação das *camaras orçamentarias*, como lhes chama a doutrina, seria apenas uma reducção no campo do poder legislativo, mas de modo algum a extincção d'elle. Decretar a receita e a despeza é fazer leis, e leis que se renovam todos os annos, demandando, por isso, aos legisladores muito maior actividade intellectual do que as outras, que, comquanto possam ser reformadas ou abolidas a qualquer momento, teem duração indefinida. Decretar a receita e a despeza é ainda exercer poder: póde-se, em rigor comprehender um governo despojado de qualquer dos seus elementos extrinsecos, menos os meios de manter-se, governar e administrar que a lei de orçamento lhe confere. A concepção das camaras orçamentarias foi resultado de um esforço demasiadamente violento contra a confusão de funcções observada no parlamentarismo por um espirito systematico e não educado no exercicio de estadista, como foi Augusto Comte. Foi um exaggero opposto a outro. A verdade é que, uma vez admittidos representantes do povo, se lhes reconhece necessariamente um poder. Esse poder não póde ser o de *executar*, que se oppõem á natureza da auctoridade collectiva, sem aptidões naturaes para similhante funcção; é o de declarar as normas que teem de ser executadas, é o de fazer as leis. A execução suppõe unidade de acção; mas a determinação das regras legaes preferidas pela media

do sentimento nacional só póde apurar-se atravez dos representantes da nação. Este poder de fazer leis não devia ser confiado á auctoridade incumbida de executal-as, sob pena de proclamar-se o pleno absolutismo, nem ser entregue directamente ao povo, a quem faltam aptidões materiaes e moraes para discutir e deliberar; tem de ser necessariamente exercido pela representação nacional, que fica sendo assim, como já disse — *o orgam do poder para a funcção legislativa.*

O congresso deve representar a opinião

Das observações antecedentes se conclue que a primeira condição de um bom congresso é representar fielmente a opinião nacional (*). É só de um congresso onde todas as opiniões ponderaveis tenham voz que póde sahir a lei com esse caracter a que ainda ha pouco alludi — de exprimir a média do sentimento nacional, e é só quando se executa uma lei que traduz a media do sentimento nacional que o povo tem o governo que merece.

Esses principios doutrinarios estão de pleno accordo com as necessidades e conveniencias da vida nacional. É somente quando o povo tem o governo que merece, bom ou mau, que a sua natu-

(*) No meu livro DEMOCRACIA REPRESENTATIVA — DO VOTO E DO MODO DE VOTAR — 3.ª edição (Paris — Guillard, Aillaud & C.ª 1895) procurei fazer uma resumida monographia completa da questão da representação na theoria e na practica.

reza póde operar utilmente e aperfeiçoar-se. Nenhum organismo adquire jámais aptidões senão desempenhando os exercicios em que ellas consistem. A liberdade não suppõe exclusivamente goso e felicidade; comporta soffrimento tambem. A liberdade de soffrer é uma condicção para o conhecimento e goso da felicidade. Se a nação não fôr a fonte expressa do proprio governo, as vantagens que lhe couberem em partilha não serão merecidas, porque não serão obra sua, e as desgraças que lhe sobrevierem serão sempre injustas, porque foram provocadas por causa extranha. Ora, é fazendo-se representar que a nação se governa, e é intuitivo que tal governo será legitimo na medida da verdade da representação.

A perfeita representação da opinião no congresso, desde que é uma necessidade dos governos livres, deve ser por isso mesmo de grande utilidade practica. O poder executivo terá sempre em um congresso bem constituido o mais authentico manancial de inspiração para se orientar. As reaes conveniencias publicas, a opportunidade das medidas são factos relativos, que podem apurar-se melhor do que em parte alguma na reunião das culminancias das varias tendencias do espirito publico em um todo resumido, que a vista possa abranger e a intelligencia julgar summariamente. Os melhores homens de estado nunca foram no governo applicadores systematicos de programmas intransigentes. Isso explica em grande parte o exito que elles

teem alcançado: os seus actos, traduzindo a media do pensamento nacional, nenhuma tendencia offendem fundamentalmente, conciliam-se com todas nos ponctos communs por onde todas se ligam e formam systema.

A representação verdadeira da opinião nacional no congresso é, além de tudo, uma questão de justiça, tão evidente que dispensa demonstrações. A justiça não existe como ideia absoluta; é preciso combinar o bem que se espera da sua practica com a possibilidade de fazel-a effectiva, isto é, com o maior ou menor grau de utilidade geral que d'ella possa advir. Essas condicções se encontram no caso que nos occupa. É justo dar voz na representação nacional a todas as opiniões que se revelarem em certo grau de intensidade, e é util á sociedade e ao poder que ella instituiu que taes opiniões se façam representar. O que o poder constituido ambiciona, antes de tudo, é tranquillidade, é ordem, e o meio mais seguro de perturbar a ordem é exercer violencias. Segundo um dos bellos conceitos com que o velho Aristoteles abre a sua *Politica*, o homem só pela justiça se mostra o primeiro dos animaes; quando a abandona pela violencia, é a peior, a mais cruel e até a mais repugnante das féras. O que diz o sabio grego do homem singular póde affirmar-se do homem collectivo, dos partidos, das facções. A melhor cousa que póde fazer o poder constituido para evitar aggressões incommodas é facultar entrada na representação nacional a todos os parti-

dos que tiverem meios de conseguil-a. Se é verdade que os homens se hostilisam no congresso, não o é menos que se approximam e conhecem e perdem muito das ferozes prevenções reciprocas que mantinham, quando se atacavam de longe. Mas o melhor de tudo é que nenhum partido que consiga a representação que possa razoavelmente pretender perderá de vista esta noção essencial á democracia — que só ha um meio de chegar legitimamente ao governo: é demonstrar nas urnas ter por si a maioria da opinião. O pensamento politico organisado em partido tem dois meios de disputar preponderancia — a persuasão e a revolução: como o homem, individualmente considerado, só recorre ao emprego da força quando pela razão nada consegue, tambem os partidos, contando com o desaffogo da representação, perdem a disposição e o direito de appellar para os meios extremos. Ha muita propriedade na comparação que se faz ordinariamente da verdadeira representação ás valvulas de segurança das caldeiras a vapor.

Outra vantagem de primeira ordem que tira o governo, isto é, a maioria da opinião, de fazer justiça ás minorias — é evitar o enfraquecimento proprio. Se não ha no congresso opposição de principios, ou pelo menos de partido, a maioria não levará muito tempo sem fraccionar-se. Quem tem alguma experiencia da vida das assembleias politicas sabe o que são dissensões internas de partidos. Nunca um partido se debilitará tanto pelos ataques d

adversarios naturaes como pela acção dissolvente das controversias entre os seus proprios membros. E nada é mais efficaz para suffocar desgostos, para fazer esquecer pretensões individuaes dos representantes do que a existencia de um antagonista natural. O perigo de perder a preeminencia e o amor aos principios communs se combinam então para produzir unidade de vistas e disciplina.

Pouca paga

Os membros do congresso devem ter um subsidio, mas é preciso que este corresponda ao nome, sendo apenas o necessario para subsistirem decentemente durante os trabalhos legislativos.

Assim comprehendido, o subsidio aos legisladores é uma medida de caracter democratico: só quando a nação garante a subsistencia ao legislador durante os trabalhos do congresso é possivel a qualquer cidadão competente acceitar e desempenhar o mandato. Se é preciso largar a casa e a familia e vir para a capital subsistir á propria custa, a representação passará a ser previlegio dos abastados. Foi com o intuito de travar o passo ao elemento democratico que a Allemanha negou subsidio aos legisladores. Os socialistas tiveram, è verdade, um bello ensejo para a practica da sua doutrina: assistiram com os fundos sociaes á conservação dos seus deputados; mas com que poderá contar o representante que não tiver atraz de si um partido poderoso

em numero e cohesão, como é o socialista germanico?

O subsidio é conveniente. O que não póde deixar de merecer reprovação é a interpretação que se lhe tem dado em alguns paizes, inclusive o nosso. Subsidio não é renda, nem honorario, nem salario; é assistencia *quantum satis* para subsistir. Se nada se dá ao representante, é como negar-lhe uma condicção do desempenho dos seus deveres; é natural que elle trabalhe tanto menos e peior quanto tiver de occupar-se em buscar os meios de subsistir; mas, dando-se-lhe de mais, não somente tira-se o caracter á instituição, como ainda se provoca no favorecido a ideia de occupar-se em buscar meios de gastar alegremente o que tão pouco lhe custou a ganhar. Por outro lado, é patente o risco de fazer desapparecer nos candidatos, em grande parte ou totalmente, a ideia da representação pela da lucro.

No Brasil paga-se muito aos representantes. Era commum no tempo do imperio a denuncia contra os *candidatos ao subsidio*, que transluzia algumas vezes em claras allusões levantadas no seio da camara. Teve grande voga o caso indecente de um enriquecido trampolineiro parlamentar que mais de uma vez comprou a eleição a um candidato influente pelo preço adiantado do subsidio que este devia receber nos quatro annos do mandato. A republica paga hoje indistinctamente aos membros das duas camaras a mesma diaria que o imperio pagava aos senadores. É excessivo. Com a desvalorisação do

papel-moeda, os representantes republicanos recebem muito menos do que os imperiaes, mas, ainda assim, muito mais do que o necessario para a subsistencia.

Pequeno numero

Sem duvida, é ideal do systema representativo fazer com que o paiz esteja virtualmente presente no congresso nacional. Nota-se, por outro lado, em todos os paizes representativos pronunciada tendencia para alargar, e nunca para restringir, a quantidade de representantes que o povo deve eleger. Se a intenção d'essa tendencia é buscar a maior verdade possivel da representação, ella repousa sobre uma confusão lamentavel: o que faz a verdade da representação não é tanto a extensão como a intensidade.

E' evidente que o numero só não basta para uma legitima representação: mandem-se ás camaras todos os membros de um partido unico, de uma só escola politica, — e ter-se-á uma assembleia monstro, sem que seja, por isso, representante da opinião nacional, mas sómente de uma das suas fracções; reuna-se agora uma duzia de homens politicos, na qual se contenham proporcionalmente adeptos de todos os principios em que se bifurca o pensamento do paiz — e será uma representação d'esse pensamento. Se o numero de representantes fôr consideravel, estando elles, entre-

tanto, proporcionalmente repartidos entre os varios matizes da opinião nacional, haverá sem duvida legitima representação; mas, além de que, como se acaba de ver, o grande numero não é condição essencial para tal resultado, occorre ainda — que não é conveniente ao bom andamento do poder legislativo.

Depois de ter excedido a media razoavel do numero de individuos que póde comportar uma assembleia destinada a discutir e a deliberar, — *quanto mais cresce o numero de representantes tanto mais o poder é realmente exercido por poucos.* O ruido, a confusão, a difficuldade de obter occasião de falar e ser ouvido, a impossibilidade de discutir bem e de bem votar annullam completamente a acção dos representantes possuidores de temperamento menos ardente e proporcionam a poucos expertos meios habeis de fazer passar tudo quanto lhes convem. Os representantes calmos, amigos do silencio e da boa ordem, incapazes de incutir á força de berros ou de cabala as suas opiniões, chegam a experimentar certo allivio, quando encontram algum collega capaz de arrostar o tumulto, e confiam os assumptos a essas raras salamandras politicas, que sabem atravessar intemeratas as chammas da anarchia parlamentar. Outros suffocam os clamores da consciencia, e fogem do recinto, abandonando quanto podem o desempenho do dever. O poder legislativo, pois, á força de querer universalisar-se, depositando-se em maior numero de

cidadãos, — só consegue ser empolgado por meia duzia de cabalistas e manobreiros.

Outro perigo das grandes massas legislativas está em que só nellas se torna possivel esse extranho phenomeno de mutua suggestão, de emoção collectiva, que, levado num sentido, se chama terror panico e, no sentido opposto, arrebatamento enthusiastico. Uma assembleia legislativa com os transportes da multidão é tudo quanto póde haver de menos conveniente. Nos periodos ordinarios, funcciona mal, por exessivamente flascida e languida; nos momentos extraordinarios, move-se com impeto vertiginoso, impellida mais pelo sentimento do que pela razão. E' um vehiculo mui pesado, que se arrasta a grande custo nas encostas e no terreno plano, mas que poderá precepitar-se desastrosamente quando tiver de descer uma rampa.

Mas, que é que póde chamar-se numero excessivo? em que quantidade poderia assignalar-se o limite maximo da representação que convem ao Brasil? São questões a que nenhuma solução mathematicamente póde ser dada. Não ha razão demonstravel alguma para que os representantes sejam, por exemplo, 300, e não 301, ou mesmo 350. O raciocinio bem dirigido nos póde, porém, guiar á admissão de um criterio generico. Se não é possivel preferir com fundamento razoavel um de muitos numeros mais ou menos proximos, já o mesmo embaraço se não dará quando se metterem em comparação duas quantidades muito distanciadas.

Assim, nenhum espirito são julgaria conveniente que os representantes fossem 3.000. Seria evidentemente um desproposito. Não é de esperar tampouco que alguem supponha bastante a millessima parte d'aquelle numero, isto é, 3. Seria o mesmo desproposito em sentido inverso. O numero, pois, que deve satisfazer á bôa razão terá de obedecer a esta regra: não ser tão grande que pareça multidão, nem tão pequeno que tire á reunião dos representantes o caracter de assembleia.

A nossa constituição estabelece, no artigo 28 § 1.º, que o numero de deputados não passará de 1 por 70.000 habitantes, não devendo, em qualquer caso, ser inferior a 4 por estado. Não limitou, pois, o numero, senão no sentido crescente. A representação poderia vir a ser de 1 por 140.000, ou mesmo por 280.000 habitantes, sem offender a disposição constitucional. Ahi se vê claramente admittido o criterio que acabo de indicar. Se a nossa camara de deputados devesse contar sempre 1 representante por 70.000 habitantes, quando o paiz viesse a ter 700 milhões de almas, isto é, ainda menos do que o maximo que lhe marcaram sabios viajantes e geographos, como Humbold Agassiz e Reclus, a camara deveria reunir 10.000 deputados $-\left(\frac{700.000.000}{70.000} = 10.000\right)$. A mais phantasiosa imaginação estremeceria diante de tal monstruosidade. Entretanto, ainda a relação de 1:70.000, decretada na constituição, é actualmente insufficiente para alguns dos estados do Brasil, e a mesma constituição o

reconhece, marcando o limite minimo de 4 deputados por estado. Tudo isso mostra que ha um fundo geral no consenso politico em favor d'este principio — que a verdadeira e util representação não está na quantidade de representantes; é preciso que esta se combine com as demais condições que deve possuir o orgam do poder legislativo.

O que me diz o meu sentimento individual, guiado pela observação do modo por que tem funccionado o nosso poder legislativo, é que o numero de que actualmente se compõe o nosso congresso é um pouco excessivo. Eu votaria para que não tivessemos, por emquanto, mais do que uns 150 representantes, e para que, ainda quando a nossa população houvesse ganho grande expansão, o numero não fosse além de uns 300. Restaria a difficuldade relativa á proporcionalidade entre os estados: ha uns que são dez vezes mais povoados do que outros; mas o mal está antes na desegualdade com que foi repartido o territorio nacional, e bem se póde pensar no modo de equilibrar por uma divisão melhor as forças e recursos dos varios membros da federação. Se, porém, não se podér ou quizer fazer isso, na representação resumida encontra-se justamente o meio mais natural de attenuar a desegualdade de população: bastará para tanto limitar o maximo, como já se limita o minimo, da representação, ou, então, diminuir a porcentagem de representantes actualmente estabelecida,

conservando sempre o mesmo minimo que se exige agora.

Modo de illudir os males do grande numero

Indicando o limite que merece a minha predilecção, de maneira alguma ouso propôr que seja elle desde logo decretado. E' tão facil augmentar sem razão o numero de representantes quanto difficil restringil-o. E' certo que a diminuição em nada offenderia os interesses das localidades, desde que as respectivas representações, proporcionalmente resumidas, guardassem reciprocamente as mesmas posições que occupam agora; ainda assim, porém, ficaria um serio embaraço á reforma: a vida partidaria perderia um dos seus mais necessarios elementos. Os partidos precisam de muitos logares de representação, para acenar com elles ás legitimas ambições dos seus membros. E esse interesse é tanto da maioria que governa como da minoria que faz opposição: a uma e outra se torna mais facil accommodar os seus quando os logares são numerosos. Ora, na situação actual das instituições representativas, não é licito esperar que os partidos se resignem a abrir mão de uma vantagem que tão preciosa consideram. O que de melhor teem a fazer, por emquanto, os poucos homens politicos que merecem o nome de pensadores, por se preoccuparem mais com o destino das instituições do que com a vida empyrica, — é obstar quanto poderem a que

se expanda em quantidade a representação actualmente admittida.

Practicamente, todos os parlamentos teem reconhecido a conveniencia do pequeno numero. Reduzil-o materialmente é difficil; tem-se appellado para um meio indirecto, que, além de muitas vantagens secundarias, tem a de illudir razoavelmente a difficuldade. Esse meio indirecto consiste na creação de commissões ou *comités* parlamentares, já com caracter permanente, para o estudo dos projectos de lei e das questões da actividade ordinaria da legislatura, já com o destino especial de esclarecer algum assumpto extraordinario de notavel interesse, que reclama resolução. Taes commissões são, em ultima analyse, verdadeiras reducções do parlamento á mais simples expressão. Cada uma na sua especialidade substitue-se a elle quasi sempre por completo. O que ellas assentam tem 99 probabilidades em 100 de ser a resolução definitiva.

Cioso da sua auctoridade, o parlamento inglez, que, como já observei, foi creado mais para governar do que para legislar, se oppoz sempre á instituição de commissões ordinarias. Pela curiosa inversão que se dá na Inglaterra, que põe toda a força legislativa nas mãos do gabinete, comprehende-se tambem que devia ser do interesse dos homens do governo — ter sempre deante de si, no parlamento, o grande numero tumultuario, maneira segura de exercerem elles a plenitude do poder le-

gislativo: já observei que, depois de uma certa medida, quanto mais cresce o numero da representação tanto mais o poder é exercido por poucos. Apesar de tudo, porém, o parlamento inglez se tem rendido, nos ultimos tempos, á evidencia da necessidade. Em 1882, a camara dos communs creou duas commissões, encarregadas do exame dos projectos de lei pertencentes á ordem dos *public bills* assim chamada para a distinguir da dos *private bills*, que são os que dizem respeito a decisões menos importantes e que só entendem com interesses particulares. Uma reacção do espirito de rotina aboliu a breve trecho a instituição das commissões parlamentares; mas, em 1888, foram restabelecidas. Pouco e pouco se teem creado alguns outros pequenos *comités* nos communs. A propria ultra-tradicional camara dos lords fundou, em 1889, quatro commissões para o estudo dos *public bills*. Demais, é uso relativamente antigo do parlamento inglez formarem-se commissões mixtas, em que entra numero egual de representantes das duas camaras, para o estudo especial das questões de maior relevancia. O poder legislativo é de facto exercido pelas commissões: o que ellas pensam e decidem raras vezes deixa de ser homologado pelas camaras, que lavram assim attestado de reconhecimento da incompatibilidade entre o grande numero tumultuario e a funcção intelligente que se lhes commette.

Se essa é a situação na Inglaterra, onde o par-

lamento se arroga mais que em nenhum outro paiz o direito e a capacidade de governar, o caso se torna muito mais evidente nas nações não parlamentares. Nos Estados Unidos, as commissões annullam o congresso. São a materia solida, a ossatura, de que elle fica sendo mero revestimento. Todo o empenho do governo consiste em conseguir o voto da commissão por cujo estudo tem de passar o assumpto em questão; o assentimento do congresso torna-se, então, obrigatorio. Ha homens politicos que fazem especialidade da presidencia de tal em tal commissão. Alguns teem occupado os seus lugares por dezenas de annos. Chegam em muitos casos a conquistar maior importancia e maior ininfluencia nos negocios do que os respectivos secretarios de estado, ou ministros. E' de taes personagens que se acercam os ministros de estado, é d'elles que sollicitam as medidas, é diante d'elles que justificam os seus planos, é dos labios d'elles que recebem o sim ou o não que a lei attribue ao congresso.

Sirva-nos este exemplo para sabermos buscar as vantagens e evitar os perigos da instituição das commissões parlamentares. Ellas são precioso recurso e correctivo contra os males do tumulto do grande numero inevitavel; mas, é preciso impedir que se transformem em oligarchias facciosas: *souvent la peur d'un mal nous conduit dans un pire.* Para prevenir a creação de commissões facciosas, o melhor remedio é evitar que ellas se constituam

de um partido só. E' uso em muitos parlamentos a maioria conceder alguns logares nas commissões a certos membros eminentes da opposição; mas, uma garantia tão essencial não deve ser exclusivamente fiada á bôa vontade e tolerancia da maioria, virtudes que não raro brilham pela ausencia nos partidos politicos. E' preciso estabelecer que as commissões sejam nomeadas por um processo eleitoral favoravel á proporcionalidade. Que cada representante vote apenas em um nome na eleição das commissões — e ter-se-á garantido a proporcionalidade. E' o systema chamado de Girardin, que já descrevi na *Democracia Representativa*, e que é tão inapplicavel nas grandes massas eleitoraes quanto precioso para o caso de eleitorados muito resumidos.

Uma ou duas camaras?

Não é raro que bons principios sejam repellidos só porque não são boas as razões que se allegam em seu abono. Isto parece verificar-se quanto ao principio da dualidade legislativa. A base principal que lhe dão os seus partidarios é esta: «convem que haja duas camaras para que o espirito conservador esteja em uma — a dos senadores — e o liberal em outra — a dos deputados.» Ora, a recusa de tal razão é exactamente o fundamento que mais invocam os que não querem duas camaras, e, comquanto seja um fundamento mais ne-

gativo que positivo, força é reconhecer que tem muito peso: se a explicação da conveniencia de duas camaras fosse aquella, tal instituição se havia de manter sómente emquanto a intelligencia publica não tivesse tempo para meditar. Vejamos porque.

Não é possivel fazer dos homens instrumentos por tal modo mechanisados — que se podesse collocar materialmente no senado só o espirito conservador e na camara só o liberal. Tal separação não existe quanto aos partidos, nem ainda quanto aos individuos: coexistem em cada partido as duas tendencias, e as ha egualmente em cada individuo. As tendencias de ordem e progresso devem equilibrar-se no homem individual como no homem collectivo. Seria tão imponderado o individuo ou o partido que só quizesse melhorar, sem occupar-se com a conservação do que já tivesse adquirido, como o que só pretendesse conservar, sem attenção aos melhoramentos que já possuisse. Mas, quando mesmo houvesse seres normaes exclusivamente conservadores e outros sómente liberaes, quando mesmo os partidos *conservador* e *liberal,* que o espirito de imitação tem formado em todas as nações representativas, correspondessem na substancia ao que annunciam nas denominações, — ainda assim evidente seria a impossibilidade de distribuir ao senado só o matiz conservador e á camara só o liberal: o senado e a camara, desde que são electivos, são accessiveis a todos os

partidos; o povo póde eleger senadores liberaes e até anarchistas, do mesmo modo que deputados conservadores e mesmo reaccionarios.

Todos os paizes representativos são mais ou menos influenciados pelo criterio inglez. Por toda parte se confunde um pouco a admiração que merece a Inglaterra, como nação regida por um bello systema de liberdade politica, com a conveniencia de copiar-lhe as instituições. D'ahi veem muitos equivocos. Um d'elles consiste em equiparar-se a camara dos deputados á camara baixa ingleza, o senado á camara alta. A dualidade legislativa existe na Inglaterra por motivos diversos dos das outras nações. As duas camaras respondem a um phenomeno historico: tracta-se de uma separação de interesses, não de ideias. Já fiz sentir que o parlamento inglez nasceu mais como orgam de governo do que como legislatura. Notemos, entretanto, que, apesar d'isso, a camara alta, mesmo hereditaria, aristocratica e talhada para ser ultra-conservadora, não está fechada ao espirito liberal, nem a dos communs ao conservador.

Outra razão a meu ver insubsistente que se allega em favor das duas camaras é a que pretende a separação entre o temperamento calmo e o ardente: emquanto os deputados poderiam ser nervosos e apaixonados, os senadores formariam uma assembleia tranquilla e prudente, que moderaria as discussões ordinarias e seria instrumento de primeira ordem para outros usos constitucionaes, en-

tre elles a funcção judiciaria attribuida ao poder legislativo. Já não corresponde hoje o senado á sua etymologia; já não é, como em Roma, o conselho dos velhos cidadãos, da sabia experiencia. Nos tempos modernos, se é hereditario, admitte ao lado de tremulos anciãos a mais tenra juventude, onde é electivo se tem abaixado por tal modo o limite minimo da edade (35 annos, segundo a nossa constituição, 30 pela da Republica de Washington) — que as barbas negras deixaram de ser excepção no recinto da segunda camara. Não é este um facto sem importancia para o bom andamento do poder legislativo; porque, á força de se querer tornar calmo o senado, povoando-o systematicamente de velhos taciturnos, saudosos do passado e sem estimulo para o progresso, — chega-se a um resultado tanto mais inesperado quanto é diametralmente contrario ao que se pretendia: o senado póde sahir tão apaixonado como a camara, apenas em sentido inverso. Se uma camara composta de jovens póde ser demasiado impetuosa no sentido do progresso, um senado constituido por velhos póde ser emperrado de mais no sentido da rotina. Por isso, observa mr. Naquet, inimigo da dualidade legislativa, que o senado, creado com o destino de ser elemento de equilibrio, é ordinariamente instrumento de conflicto. Teria inteira razão e valente escriptor francez, se o senado devesse effectivamente ser representante systematico do espirito de resistencia.

Em resumo, não me parecem racionaes nem

practicos os dois motivos geralmente adduzidos para justificar a conveniencia de duas camaras: separar o elemento liberal do conservador e oppôr ao temperamento ardente dos deputados a calma dos senadores. Poderia accompanhar ainda o meu pensamento de exemplos tirados da historia do poder legislativo de varios paizes, que mostrariam um grande numero de medidas liberaes tendo iniciativa no senado; poderia aponctar muitos outros do caso inverso, isto é, de defender a camara providencias ultra-conservadoras; não seria difficil mostrar o senado arrebatado e a camara tranquilla; mas deixarei esse facil trabalho á observação e meditação do leitor, e passarei adeante.

Para o caso das nações federativas, se tem formulado um argumento especial em favor da dualidade: «a camara dos deputados representa o povo, e é por isso eleita na proporção dos habitantes de cada estado; o senado representa a soberania dos estados, que dão por esse motivo o mesmo numero de senadores». E' a concepção norte americana, debatida desenvolvidamente no *Jederalista* e por todos os commentadores da constituição dos Estados-Unidos. E' tambem a noção acceita pelo illustre *leader* do federalismo europeu, D. Francisco Pí y Margall. O nosso legislador constituinte tão imbuido estava d'ella que declarou (art. 90.º) a egualdade de representação no senado assumpto inviolavel, sobre o qual não será licito sequer propôr reforma. Estou de perfeito accordo

quanto á vantagem de temperar a desegualdade de população por essas engenhosas embaixadas compostas de numero egual de enviados para todos os estados federados; o que me não parece acceitavel é que d'ahi se possa tirar fundamento sufficiente para fazer duas camaras em vez de uma: se os representantes a quem se dá o nome de senadores viessem trabalhar em commum com os deputados, contrabalançariam do mesmo modo a desegualdade de população dos estados, e, nem por isso, haveria duas camaras.

Como deputado constituinte, votei em favor da dualidade legislativa. Os motivos que tive, porém, foram bem diversos d'esses cuja insubsistencia acabo de denunciar. As minhas razões são quatro; a primeira me foi inspirada por John Stuart Mill, senão no todo, ao menos na substancia; as outras não creio ter visto offerecidas por outro escriptor; são todas, entretanto, resultantes da observação ordinaria, ao alcance de todas as intelligencias experientes dos phenomenos politicos.

Eis a primeira razão por que prefiro duas camaras a uma só. Tendo de tomar uma deliberação, quer o homem quer uma assembleia, dispõe de muito mais integridade de animo quando póde combinar o seu voto com o do seu similhante, quando póde partilhar com outrem a responsabilidade em que incorrer — do que quando tiver de deliberar isoladamente. Sempre que nos achamos sósinhos em face de graves questões, vacilla-nos o

animo, não temos inteireza de espirito, não dispomos da plena harmonia das nossas faculdades no momento de resolver. O contrario nos acontece quando sabemos de antemão que o nosso juizo vae passar pelo exame de uma auctoridade intellectual similhante á nossa, que póde descobrir as falhas da nossa obra, e, não as descobrindo, se nos associará na carga de responsabilidade em que incorrermos. Tal é o caso das duas camaras, discutindo successivamente um objecto só, fazendo incidir os seus votos sobre a mesma materia. E' philosophica demais esta razão? Não sei; mas, creio bem que Stuart Mill a não formulou para os que forem incapazes de penetrar com a meditação nas profundezas das cousas. Eu a considero muito justa: não sou o mesmo homem, nem delibero a mesma cousa quando estou isolado, ou quando me posso apoiar sobre outrem; como legislador, tampouco, me parece que daria o meu pensamento inteiro, quando devesse recahir exclusivamente sobre a minha cabeça toda a responsabilidade dos successos. Uma assembleia, em muitos casos, nos mais interessantes da sua actividade, será menos timida nas circumstancias ordinarias e mais firme nas extraordinarias quando tiver ao seu lado outra assembleia que lhe examine e approve os votos mais graves. Se fôr prudente, ha-de sentir-se mais desaffogada e mais agil; se fôr leviana e arrebatada, terá freio e contrapeso na revisão da sua socia, que, embora possa soffrer dos mesmos

defeitos, será sempre uma limitação ao seu absolutismo.

O segundo motivo pelo qual prefiro duas camaras consiste em me parecer que com duas camaras é mais facil do que com uma só obter que o numero de cada assembleia não seja muito elevado. Já deixei entrever neste capitulo, que, em fundo, não é o intento de conseguir uma perfeita representação o que leva a admittir grande numero de representantes; é antes a necessidade de dar entrada a uma certa quantidade de homens politicos que aspiram a essas honras e que, deixados ociosos, seriam elementos incommodos á vida dos partidos e talvez mesmo á da nação. Não será esse o criterio unico para a fixação em cada paiz da quantidade de representantes, mas estou seguro de que entra por muito. Com uma ou com duas camaras, pois, o numero total dos representantes será sempre mais ou menos o mesmo. Ora, separando essa gente em dois grupos, fazendo uma camara e um senado, ficará evidentemente cada uma das duas casas diminuida de tantas figuras quantas forem as que constituirem a outra. Não voltarei a demonstrar os males do grande e as vantagens do pequeno numero nas assembleias.

Terceira razão. Com duas camaras fazem-se menos leis do que com uma só. A intemperança legislativa é denunciada a respeito de todos os parlamentos. E' mesmo esta uma accusação que apresenta o singular privilegio de ser egualmente for-

mulada pelo vulgo ignaro e por philosophos. O povo se queixa das atrapalhações que lhe causa o diluvio de leis em que se desentranham as camaras todos os annos. Quanto aos sabios, basta recordar o que disse Herbert Spencer, aliás menos inimigo do representavismo do que Augusto Comte: Spencer verbera com severidade, especialmente no seu *Individuo contra o Estado*, a superabundancia das leis inglezas, o afan do parlamento em augmental-as sem criterio e, mais do que tudo, o excesso de regulamentação com que se vae diariamente suffocando a liberdade individual.

O principal officio dos representantes é fazer leis. Nada mais natural, portanto, do que vel-os occupados nessa faina durante todo o tempo das sessões. E' o favor popular que confere ao homem politico um diploma de representante. Para se recommendar aos seus eleitores, nenhum representante quererá deixar de figurar com a paternidade de algum projecto legislativo. Nenhum, que tiver uma ideia qualquer, deixará de a formular em proposta de lei. Uma das extravagancias de certa porção da opinião publica é censurar o corpo legislativo por fazer leis de mais, e cada legislador em separado porque não propoz lei alguma. «Ninguem se entende com tantas leis» — «Não sei que foi fazer á camara este subjeito, que nem sequer um projecto de lei apresentou.» São phrases habituaes dos populares, quando discreteiam sobre politica. E' prender por ter cão e por não ter cão. A vaidade

do representante leva-o a preferir ser criticado pelo que fez a ser censurado por nada ter feito. Se o maior numero das tentativas de cada legislador naufraga na discussão, ou fica dormindo nos archivos perpetuo somno, é, ainda assim, notavel a quantidade que vinga e vae engrossar a mole da legislação positiva.

A instituição de duas camaras duplica o trabalho de gestação das leis. Deve, pois, haver menos fecundidade legislativa onde ha duas camaras do que onde ha uma só. Poder-se-ia receiar que esse entorpecimento da legislatura viesse a ser nocivo, quando houvesse necessidade de alguma medida urgente de salvação publica; mas o correctivo estaria na propria importancia do objecto: para esses casos excepcionaes todos os parlamentos são ageis.

Quarta razão. Com duas camaras é mais facil do que com uma só obter que a discussão dê os seus melhores fructos. Um velho parlamentar disse: «As discussões me fizeram muitas vezes mudar de opinião, de voto nunca.« O voto obedece quasi sempre a uma opinião preconcebida. Quando se nos propõe qualquer cousa, se somos obrigados a dizer immediatamente o que pensamos a tal respeito, bem difficilmente poderemos depois voltar atraz d'essa primeira manifestação do nosso pensamento. A discussão que se levanta póde esclarecer-nos, mas é mais certo que nos irrite e nos faça teimosos. De certo modo mesmo, a digni-

dade se julga interessada na controversia e raramente consentirá na mudança do primitivo parecer. Chegado o momento de decidir, decidimos pela ideia com que começámos. Se essa é a regra, quando somos obrigados a intervir no começo do debate, bem diversa é a situação, quando podemos ter a vantagem de assistir a elle sem nelle nos empenharmos. Então, as condicções moraes e intellectuaes tornam-se inteiramente favoraveis: a preoccupação d'essa dignidade *sui generis*, que nos faz repugnar qualquer indicio de mudança de opinião, as influencias do orgulho e do amor proprio não teem razão de apparecer, e podemos modificar o nosso juizo intimo, segundo a força da argumentação a que imparcialmente assistímos.

As situações que figuro teem muito logar na vida dos corpos legislativos. Proposta uma medida em alguma das camaras, grande parte dos membros d'essa camara manifesta logo, por discursos, por ápartes, por discussões particulares em grupos, uma opinião sobre o merito do projecto. Toda essa é, em regra, gente perdida para aproveitar dos resultados da discussão regular que se vae abrir, até ao momento do voto definitivo. Mas, se houver uma segunda camara, por onde o mesmo projecto tiver de passar, os membros d'ella assistirão de longe á controversia, sem os attritos da lucta, sem o calor do torneio. Ficam naturalmente na posição do individuo prudente e experimentado que permanece silencioso, emquanto a sociedade em que

se encontra debate mais ou menos atropelladamente uma these qualquer. Diz um pensador que taes homens conservam-se guardados pelo escudo, emquanto os demais se descobrem. Quando os exercicios gymnasticos da dialectica já teem fatigado quantos nelles se empenharam, ainda cada paladino se mantem afferrado ao mesmo modo de pensar com que entrou na liça. O que assistiu de parte, porém, formou serenamente o seu juizo sobre o merito dos argumentos d'uns e outros. Essa é a posição da camara na qual não foi iniciado o debate: póde formar juizo sem opinião preconcebida. Quando o projecto lhe é apresentado, encara-o já com muito mais lucidez do que foi dado á outra camara. Se o parecer que adopta é contrario ao que lhe chegou triumphante, tem deixado tempo ao outro ramo legislativo para meditar com mais repouso e entrar na resolução final com esclarecimentos muito superiores aos de que dispunha no principio.

Valor d'esta questão

A natureza das quatro razões pelas quaes prefiro duas camaras a uma está indicando que não considero a dualidade legislativa cousa essencial ao regimen politico adoptado hoje no Brasil. Não julgaria perdida a republica presidencial se o senado e a camara dos deputados se reunissem em um corpo só. Apenas me parece melhor, mais util o caso inverso: que um só corpo de representan-

tes eleito pela nação trabalhe em duas salas separadas, ou melhor ainda, — em duas casas que tenham entre si o intervallo de algumas centenas de metros.

Nunca é possivel, e na nossa sociedade egualitaria muito menos, fazer com que o senado se componha systematicamente de gente differente da que tem assento na camara dos deputados. Entre nós, se a camara dos senadores revela alguma differença da dos deputados, é, primeiro, porque encerra menor numero e, depois, porque os senadores são eleitos por mais tempo. Fala-se muito do grande contraste de capacidade que offerece o senado dos Estados Unidos em comparação com a camara dos deputados. Quer alguem vêr o motivo no facto de serem os senadores nomeados pelas legislaturas dos estados, emquanto que os deputados são eleitos pelo povo: os senadores representariam os interesses dos estados, os deputados os da massa. A distincção é gratuita: senadores e deputados procedem dos estados, uns e outros pertencem a partidos e todos os partidos se apoiam nas massas; apenas a variedade de methodo de eleição teria força para mudar-lhes tão profundamente a natureza? Os motivos da superioridade do senado norte-americano (que haviam de produzir egual effeito no Brasil, quando as instituições funccionassem normalmente) são, a meu ver, outros e mui diversos. O primeiro é o pequeno numero de que elle se compõem, — dois representantes por estado, um

terço menos do que a quantidade marcada na constituição brasileira. O segundo é que os senadores são eleitos por mais tempo do que os deputados, — seis, em vez de dois, annos. Por mais democrata que seja o homem politico, prefere de ordinario a posição que melhor o acoberte dos incommodos e azares eleitoraes. Assim, é natural a emigração para o senado de todas as figuras salientes da politica. Essa camara se torna, por tal modo, emporio de summidades partidarias, e mais capacidade poderia ainda exhibir, se todas as summidades partidarias fossem intelligencias de primeira plana, e não meros cabalistas engenhosos, como tantas vezes são os chefes de partido. Nenhum applauso me merece tal arranjo, que resulta em uma camara aprimorada, com prejuizo da outra, que fica sendo o repositorio das capacidades subalternas.

Constituição das camaras

Que os representantes da nação, para merecerem esse nome, não devem representar só um partido, isto é, que a eleição deve ser livre e proporcinal — é uma ideia em que tenho insistido tanto que bem posso dispensar-me de voltar neste momento á sua demonstração. Nada se oppõe na constituição da republica a que um dos ramos do poder legislativo, a camara dos deputados, obedeça ao principio da proporcionalidade na representação. Já a mesma causa se não verifica quanto ao

senado. O senado deve ser renovado por terços, de tres em tres annos, e, como cada estado dá tres senadores, a eleição senatorial tem de ser sempre de um. A eleição singular repelle evidentemente a ideia da proporcionalidade. Mas, será tão necessaria, ou mesmo tão conveniente, a renovação parcial — que não deva ser sacrificada á ideia da proporcionalidade na representação das opiniões? Resolvo pela negativa. Penso mesmo que, ainda deixando de parte a ideia de proporcionalidade na representação, nenhum corpo legislativo deve ser renovado por partes. Vejamos o caso em relação ao nosso senado.

O mandato de senador dura nove annos. Raro será que durante nove annos a opinião tenha deixado de soffrer alguma alteração formal ou substancial. Eleitos por todo o estado e cada um por sua vez, a presumpção é que os senadores representarão sempre a maioria do grande circulo que os enviou. Ora, com a renovação triennal, sendo muito possivel que em cada eleição tenha predominado uma opinião differente, póde chegar-se ao absurdo de suppor tres maiorias simultaneas em um estado só. A ninguem escapa a sitação falsa em que ficarão collocados os senadores mais antigos, virtualmente exauctorados pela voz das urnas. E o que se dá a respeito dos senadores d'um estado póde verificar-se quanto ao maior numero, desde que um determinado partido nacional, até então em minoria, tiver revelado na ultima prova eleitoral

que passou a ser maioria. Os seus representantes recem-entrados no senado serão os primeiros a vilipendiar os adversarios que encontrarem assentados em curues que a opinião lhes acaba de contestar. Em uma palavra, esse methodo de renovação terá de pôr a opinião muitas vezes em contradicção comsigo mesma, para dar, em troca de tão grande mal, que beneficios? Maior estabilidade ao senado? Mas tudo se póde esperar de um corpo que vacilla em falsa posição, menos estabilidade, que, nos organismos politicos, é phenomeno mais subjectivo do que objectivo e se perturba sempre que o centro de gravidade, marcado pela opinião publica, se desloca. Não se deve confundir estabilidade com duração. Preoccupação de alojar no senado certo espirito conservador? Mas o espirito conservador bem entendido, o que se não confunde com egoismo, nenhuma connexão tem com a duração do mandato, nem com a fórma da renovação d'elle; acompanha o homem em todas as situações, como modalidade, que é, do caracter individual.

Para mim, a fórma preferida para a constituição do senado foi mais obra de irreflectido espirito de systema e um pouco de concessão á rotina alheia e nossa — do que plano deliberado dos legisladores constituintes. A primeira ideia da constituinte era incumbir ás legislaturas estatuaes, como nos Estados Unidos, a eleição dos senadores. Veio á tribuna o venerando sr. Saraiva, e, invocando a sua

larga experiencia, affirmou que, por tal modo, o senado havia de ser composto exclusivamente de chefes de partido. Essa observação, reforçada pela preoccupação democratica dos republicanos historicos e pelos resaibos de imperialismo dos novos adherentes (no imperio, os senadores eram eleitos por provincia e pelo povo, em lista triplice, da qual o imperador designava um nome), fez com que se entregasse a eleição senatorial ao suffragio popular directo.

De accordo com a concepção que tenho da existencia e destino do senado, eis o modo de constituir esse ramo do poder legislativo que propuz na *Democracia Representativa:* O senado deve sahir da propria camara dos deputados e da representação de cada estado, proporcionalmente. Accrescentar-se-iam tres ao numero de deputados que tivesse de dar cada estado; reconhecidos que fossem os poderes, cada representação estatual nomearia, por um processo favoravel á proporcionalidade, os tres dos seus collegas que deveriam passar ao senado. O plano eleitoral de Girardin, segundo o qual cada eleitor vota apenas em um nome e são considerados eleitos os candidatos que obtiverem maioria relativa, seria o melhor para esta eleição, como para a das commissões parlamentares já propuz. A simples pluralidade de votos perderia todos os seus defeitos, tractando-se de um eleitorado tão resumido e intelligente.

As vantagens d'este modo de eleger o senado são

grandes. Desde logo resaltam as seguintes das observações que anteriormente fiz: o senado poderá acompanhar exactamente a evolução da opinião; a representação poderá ser proporcional no senado, como na camara, desapparecendo assim uma incongruencia das instituições; a opinão deixará de correr o risco de exhibir-se em contradicção comsigo mesma, apresentando duas, e mesmo tres, *maiorias absolutas simultaneas;* finalmente, os senadores não poderão distanciar-se d'ella tanto que fiquem parecendo menos representantes do que vulgares empregados publicos, sem filiação alguma na vontade e sentimentos populares. Accrescente-se a tudo isso que, sendo os senadores tirados da camara dos deputados por um processo favoravel á proporcionalidade da representação das opiniões, é seguro que nunca as duas camaras se encontrarão em conflicto grave: poderão divergir sobre assumptos correntes, mas, como o partido predominante em uma deve sel-o sempre na outra, absurdo seria que se encontrassem em algum d'esses duellos de morte em que não raro se teem visto empenhados os dois ramos do parlamento, onde as respectivas origens não são identicas.

Nenhuma das outras variantes susceptiveis de ser adoptadas para a eleição dos senadores me parece encerrar os meritos da que proponho. É certo que, pelo suffragio universal directo se obteriam tambem as condições de proporcionalidade e renovação integral; porém não seria tão facil conseguir

a mesma selecção de capacidades que a escolha pela camara permitte. Sinto a necessidade de dar aqui um esclarecimento: Como deixei entrever em outra pagina, não julgo vantajoso dar ao senado qualidades politicas que o tornem mais meritorio e respeitavel do que a camara; penso que o poder legislativo só andará bem quando não houver supremacia natural de um dos seus ramos sobre o outro; quando falo, pois, de selecção de capacidades para senadores, refiro-me exclusivamente á habilidade profissional. A constttuição confere ao senado funcções que não deu á camara dos deputados, e vice-versa: o senado fornece um dos vice-presidentes da republica; homologa as nomeações dos chefes de missões diplomaticas; funcciona como tribunal de justiça, presidido pelo presidente do supremo tribunal federal; julga o presidente da republica e o póde demittir, em virtude de sentença; são todas essas attribuições privativas do senado; é preciso, pois, escolher os seus membros segundo a capacidade que para as desempenhar tiverem. Ora, essa selecção de capacidades é justamente o que não póde fazer com grande competencia o suffragio universal. E, se, além da inhabilidade para a escolha que tem o suffragio popular, ainda se levar em conta que os senadores devem ser eleitos por tres vezes mais tempo do que os deputados, comprehende-se quanto se hão de aggravar as condições desfavoraveis de similhante methodo: o senado se tornará asylo de magnatas politicos, não corres-

pondendo, nem de leve, aos intuitos da constituição.

Tampouco me parece superior ao que proponho o methodo adoptado pelos americanos do norte, que esteve a poncto de ser admittido pela constituinte — a eleição dos senadores pelas legislaturas dos estados, apesar das engenhosas ponderações de Hamilton, no *Federalista*, e de Story, nos seus *Commentarios*. Repito que, para obter que os representantes se interessem pelos seus estados respectivos, é ocioso fazel-os eleger por esta ou por aquella maneira. É puramente gratuita para o effeito essa distincção entre o povo e o estado. Eleitos pelas legislaturas estatuaes, pelo suffragio popular, ou sahidos da camara, sempre os senadores buscarão de preferencia o interesse do estado que representarem, e, desde que todos os estados deem o mesmo numero de senadores, sempre será creado o mesmo freio ás possiveis absorpções dos pequenos pelos grandes. Entretanto, não trazendo vantagem, quanto aos fins que tem em vista, a eleição de senadores pelas legislaturas locaes acarreta um defeito que me dispensa de allegar outros: as legislaturas locaes não são feitas por lei federal; poderão provir de alguma lei contraria á proporcionalidade na representação; os senadores que ellas enviarem poderão, pois, offender as intenções da constituição, que prescreve a proporcionalidade como condição da verdadeira democracia.

Adivinho que de quanto acabo de propor o que

mais duvida ha de fazer será o encurtamento do praso do mandato senatorial, que deixo equiparado ao dos deputados. Dizem que o longo praso dá mais estabilidade ao senado e permitte aos seus membros maior experiencia. Esquecem que, por pequeno que seja o praso, os representantes podem perpetuar-se, desde que a reelegibilidade é indefinida. Assim, voltarão os que melhor houverem desempenhado o mandato, os que continuarem a merecer o favor da opinião, e serão despedidos os demais. Parece que ninguem ha de sustentar que o senada deva representar uma opinião que o repelle. É sabia a razão fundada na necessidade de evitar repetidas crises eleitoraes; é mesmo esse um dos motivos por que o systema presidencial não admitte a dissolução do congresso e lhe marca tempo fixo de duração; mas, desde que, no fim d'este tempo, deve forçosamente consultar-se a nação a respeito dos deputados e de um senador por estado, desde que se abre a crise, que mais é que se faça extensiva a todos os senadores? Aliás, nem esse caso se daria de facto, porque o povo elegeria apenas deputados e seriam estes os encarregados de nomear depois os senadores.

Depois de haver indicado na *Democracia Representativa* o methodo que deixo exposto de constituição do senado, tive occasião de examinar a lei da importantissima reforma liberal levada a cabo na Inglaterra em 1888 e posta em vigor desde 1.º de janeiro de 1889. Ahi vi uma concepção singu-

larmente parecida com a minha, na nova organisação dada ao governo local: Os conselheiros são eleitos pelo povo, os *aldermen* pelos conselheiros, e d'entre estes, e todos junctos nomeiam o maire. É em poncto pequeno o que eu quero para a organisação legislativa superior do Brasil e para a designação do chefe do estado: O povo elege os deputados, estes indicam d'entre si os senadores, e deputados e senadores reunidos elegem o presidente da republica. Mas esta ultima parte pertence ao capitulo que se segue.

CAPITULO II

O PRESIDENTE

Natureza do cargo

O presidente da republica é o chefe e primeiro representante da nação, no sentido de ser a auctoridade politica que mais visivelmente exerce o poder no interior e mais directamente responde no exterior em nome da soberania nacional. Evidentemente, não seria licito concluir d'ahi que o presidente fosse um *representante*, na accepção que toma este termo quando se refere aos membros do congresso nacional. A differença é tão positiva quanto é necessario assental-a claramente para facilitar a comprehensão da natureza do cargo, do modo de o prover e do espirito com que deve ser exercido.

Para ser completa e exacta, a expressão *representantes*, quando allude a deputados e senadores, devia ser acompanhada d'este complemento — *da opinião*. O congresso nacional, onde houver representação verdadeira, deve ser a miniatura do paiz politi-

co e social, com todos os seus matizes salientes de opinião. É um corpo collectivo, a cuja formação podem concorrer todos os partidos, todas as variedades do pensamento nacoinal, cada uma na proporção das suas forças. Bem diverso é o caso do presidente. Este é auctoridade singular, residindo em uma pessoa physica, uma unidade, emfim, que não póde materialmente ser de todas as procedencias de opinião ao mesmo tempo. Sem proporcionalidade, não ha representação da opinião nacional, e a proporcionalidade é inconciliavel com uma eleição singular. Se o presidente fosse um representante da opinião politica, só o poderia ser em relação ao partido que o elegeu. Mas, nesse caso, não representaria a nação, que conta ainda no seu seio muitos outros partidos, os quaes, sommados, poderão mesmo exhibir maior volume do que o vencedor na eleição presidencial.

Os representantes das opiniões, os deputados e senadores, desempenham-se dos seus deveres, levando em mira principalmente a implantação das doutrinas dos seus respectivos partidos; a sua missão é fazer leis e o seu ideal supremo constituir direito que traduza o pensamento politico que reprentam, sendo-lhes secundario, ainda que não indifferente, o cuidado da conservação e applicação do que já existia; entretanto, o destino principal do presidente é exactamente guardar e applicar as leis existentes e apenas secundariamente curar da predominancia dos principios da escola de que for

oriundo. Prova de que essa concepção está fundamentalmente generalisada é que raramente os presidentes recem-eleitos (e a seu exemplo muitas outras anctoridades subalternas), ao começarem a exercer o cargo, deixam de manifestar e prometter que não farão obra partidaria, mas distribuirão justiça com egualdade. É verdade que o chefe eleito da nação deve governar com quem o elegeu, deve guardar ao seu partido e ás suas opiniões a mais escrupulosa fidelidade; mas, a não ser elle delegado de uma facção selvagem, é impossivel que esse partido e essas opiniões se opponham á ideia de que o governo deve ser feito para a nação, seja qual fôr a politica vencedora na eleição do magistrado supremo. O presidente rodear-se-á, sem duvida, dos homens da sua maior confiança, e esses não podem deixar de ser os seus amigos politicos; mas não ficará privado de utilisar no serviço publico quaesquer outras aptidões, e menos poderá deixar de proteger a liberdade de todos e cuidar do progresso nacional, aproveite a quem aproveitar. Se me pedissem uma formula para servir de manifesto inaugural a todos os presidentes sinceramente bem inspirados, eu offereceria esta: «Governarei com os meus amigos — para a nação.»

Synthetisando, o presidente da republica não é um representante: pela sua *orîgem*, representaria apenas o partido que o levantou, o que seria inadmissivel; pelo seu *destino*, não lhe compete servir interesses de grupos, mas os da nação. O caracter

que prodomina, pois, no presidente é o de empregado publico. É o occupante de um cargo. É o empregado de mais alta cathegoria, o primeiro dos funccionarios, o incumbido dos serviços mais importantes e de superintender em toda a actividade official. Por isso, uma linguagem acceita hoje universalmente denomina o presidente — o magistrado supremo da nação.

Methodos de eleição de presidente

Estabelecida a noção do caracter do cargo de presidente, é logico passar a inquirir de como deve este personagem ser escolhido. Nas republicas modernas, nas republicas democraticas, tres são os modos usados para tal escolha, e parece que nenhum outro substancialmente diverso d'esses tres poderia ser tolerado pela indole das instituições: os presidentes das republicas existentes são eleitos pela legislatura, ou por eleitores de segundo grau, ou pelo povo directamente. A nossa constituição deu preferencia a este ultimo processo (*). Contra elle já me pronunciei em outra obra (**). Como

---

(*) Art. 47.° da constituição: «O presidente e o vice-presidente da republica serão eleitos por sufiragio directo e maioria absoluta de votos.»

(**) *Democracia Representativa*, livro IV, cap. VII. Veja-se tambem no appendice d'essa obra a descripção resumida da eleição presidencial em todas as republicas.

não gosto de dizer a mesma cousa com palavras differentes, vou repetir aqui o que então disse, aqenas com as modificações que o methodo especial d'este trabalho reclama.

A eleição popular

A eleição do chefe do estado por suffragio popular transforma-se em um caso de plebiscito. Escolher presidente e escolher deputados não á mesma operação, nem sequer analogia existe entre ambas. A linguagem costumeira emprega para os dois casos a palavra eleger. Eleger, *eligere*, é sempre escolher, nomear, designar, se apenas dermos attenção ao sentido etymologico do vocabulo; elle exprime, porém, cousas bem distinctas entre si, conforme a applicação objectiva. Eleger deputados, homens da confiança do povo, representantes das varias opiniões em que este se divide, que terão de discutir as ideias, fazer as leis ordinarias, arbitrar os recursos de que poderá dispor o governo e fiscalisar a applicação d'elles — é hypothese completamente diversa da de designar o mais alto dos funccionarios, o que ha de presidir ao governo e á administração e ser o mais patente titular do exercicio da soberania nacional. Adoptando o sentido usual das palavras, eu diria: «Os representantes devem ser *eleitos*, o presidente *nomeado*.»

A designação dos representantes requer apenas um elemento — a confiança politica dos eleitores.

Deve, por isso mesmo, ser exclusivamente entregue ao povo, e só ha de ser legitima quando no conjuncto reflectir a imagem perfeita da opinião popular. A escolha do chefe do estado é, pelo contrario, mais um acto de administração do que de soberania. E' uma operação que demanda trabalho previo de ponderação e raciocinio, inconciliaveis com a immaleabilidade do suffragio popular. A opinião manifesta-se intransigentemente, e assim convém que seja; mas aos actos do governo deve corresponder o mais pronunciado espirito de tolerancia, e eleger presidente não é constituir um representante, é fazer o primeiro dos funccionarios publicos.

Não se confia ao arbitrio popular a nomeação dos juizes, nem a dos especialistas dos varios ramos dos serviços publicos; menos se lhe deve reconhecer competencia para eleger o magistrado dos magistrados, o chefe de todos os serviços, o administrador supremo da cousa publica. E' da natureza do eleitorado popular que os seus movimentos sejam como de um ser inarticulado: ha de manifestar-se por *sim* ou por *não*, pela unica força da preponderancia numerica, seja esta de um partido homogeneo, ou já de uma colligação. Não é preciso recordar que me refiro aos eleitorados que forem chamados a resolver uma dada questão de administração, como é a nomeação de funccionarios; não falo dos que teem de eleger representantes.

O sentimento intenso d'esta verdade levou certa escola politica, mais respeitavel pelo fervor dos seus adeptos do que pela practicabilidade das soluções que offerece, a propor que a designação do chefe do estado fosse arrebatada ao povo, para ser entregue ao alvedrio singular: cada presidente designaria o seu successor. Isto, porém, seria escapar á tyrannia anonyma das massas, para cahir, embora com a melhor das intenções, no despotismo unipessoal. Se é incompativel com a indole do suffragio popular a serie de condições exigidas em quem quer que seja para reflectir e resolver, é tambem inseparavel da natureza humana a tendencia ao exclusivismo e á intolerancia de que os actos individuaes se resentem tanto mais gravemente quanto mais os individuos investidos de auctoridade se substituem ao corpo social. A historia regorgita de exemplos d'essa ordem, entre os quaes o do philosopho Marco Aurelio não é o menos edificante. O governo de um só é o que se chama despotismo, por força da propria etymologia e ainda porque nunca deixa de dar os resultados odiosos que a linguagem vulgar designa com aquelle nome. É bello suppor um dos nossos similhantes expurgado das mil contingencias que são apanagio universal; mas, baixando da hypothese á realidade, a doce illusão ha de sempre evaporar-se. Eu ponho na mesma linha, para o effeito em questão, o suffragio popular e a designação pessoal. O arbitrio de um e as sentenças incompetentes do plesbicito con-

fundem-se, pela regra de que os extremos se tocam.

Eleição indirecta

No que fica dicto não se distingue o suffragio popular directo do indirecto. Os defeitos de um methodo são extensivos ao outro, embora alguem tenha pretendido o contrario. Na eleição indirecta, ou de dois graus, ha menos eleitores, mas ficam assim mesmo bastantes, para que as condições de aptidão para pensar e deliberar desappareçam. A experiencia dos Estados Unidos, onde se pretende que esta eleição seja indirecta, mostra bem que, na practica, tal qualidade se elimina por completo, tornando-se os eleitores secundarios uma perfeita superfluidade (*). As candidaturas presidenciaes são levantadas antes das dos eleitores, e estas já são votadas, mediante o compromisso de suffragar aquellas. Apenas são conhecidos os eleitores secundarios, muito antes de ser por elles escolhido o presidente, já se sabe qual será o nome victorioso no final da lucta. O mandato dos eleitores é, de facto, imperativo. A eleição é, de facto, directa. Deve encerrar, alem dos defeitos proprios d'esse methodo, ainda os da maior complicação e extensão da crise eleitoral.

Estão enganados os que pensam que, elegendo

(*) Veja-se *Democracia Representativa*, livro II, capitulo VII.

indirectamente o presidente, conseguiriam uma especie de eleição proporcional, visto que todos os partidos poderiam mandar ao eleitorado de segundo grau alguns representantes. Esquecem que só o partido em maioria é que se fará representar (?) afinal, porque só elle fará o presidente. Como póde haver proporcionalidade em uma eleição singular? Em todo caso, seria a mesma que existe na eleição directa, porque nesta ainda mais seguramente todos os partidos teem representação quanto aos votantes, ainda que a não tenham quanto ao eleito.

Mas o maior defeito da eleição presidencial indirecta é que por ella é muito possivel que, legalmente, um partido em minoria consiga o triumpho. Ainda aqui recorro mais uma vez a outra pagina da *Democracia Representativa*.

O eleitorado do segundo grau embaraça a legitima representação. Ainda que um partido tenha real superioridade numerica e consiga fazer maioria no eleitorado, basta que esta se divida, na occasião de pronunciar o voto final, para ser derrotada. Porèm já a maioria dos eleitores do segundo grau póde estar em contradicção com a maioria do povo: isso póde acontecer quando um partido vencer por poucos votos nos collegios que deverem dar muitos eleitores e perder por muitos nos collegios que deverem dar poucos; egual contrasenso ha de dar-se, ganhando o mesmo partido por insignificante maioria em pouco mais de metade dos collegios e perdendo por muitos votos nos outros. Qualquer

esforço de meditação fará ver que, nesses casos, quem teve menos votantes fez mais eleitores. Factos eguaes teem sido muitas vezes repetidos; mas um dos que mais fizeram clamar, pela evidencia do escandalo, foi o que patenteou a eleição presidencial dos Estados Unidos, em 1876. Ha uma voz universal de que Mr. Hayes foi eleito pela fraude. Não sei até que poncto haverá razão para affirmal-o, em relação aos escrupulos observados nas operações eleitoraes; mas—que a opinião publica, a maioria do povo foi fraudada pela lei—é cousa que se conclue de um simples golpe de vista aos numeros. Votaram pelo candidato republicano, Mr. Hayes, 4:033.950 eleitores do primeiro grau; por Mr. Tilden, candidato democrata, 4:284.485; mas esta ultima gente estava distribuida pelos estados, ou districtos eleitoraes, por tal modo que os republicanos ganharam por poucos votos em muitos districtos e perderam por muitos em poucos, ou então, tiveram em cada circumscripção o numero apenas sufficiente de votantes para fazer os eleitores de que necessitavam, emquanto que os votantes democratas estavam agglomerados em certos ponctos, dando superabundancia de votos a menor numero de eleitores; o ressultado foi que os democratas, exhibindo aliás a respeitavel maioria de 250.535 votos na massa eleitoral de toda a nação, fizeram 184 eleitores de presidente e os republicanos 185. O admiravel senso practico dos republicanos do norte lhes aconselhou submissão respei-

tosa á letra fria da lei, ainda na certeza de que ella traduzia uma dolorosa injustiça. Seria de esperar o mesmo grandioso exemplo de capacidade republicana, tractando se de qualquer das nossas democracias latinas? Estas não teriam sufficiente dominio sobre as paixões para comprehender que a primeira e essencial virtude de um povo democratico está em acatar, *soffrer*, se quizerem, o imperio da lei, por mais que esta desagrade, e só modifical-a pelos meios que a lei mesma indicar. Na America do sul, o mesmo ou menor disparate legal faria correr sangue.

A fórma preferivel

A fórma de eleição presidencial que eu preferiria para o Brasil seria a usada na França, onde esta missão está confiada ás camaras. E' esta uma das poucas cousas boas que vejo na organisação constitucional franceza.

Poder-se-á considerar indirecta a eleição pelas camaras? Já demonstrei que não (*). São eleitores *directos* do presidente da republica os cidadãos que forem membros do congresso. E' um caso de eleitorado resumido, não de eleição de dois graus. Que importa que os eleitores sejam por sua vez creaturas d'uma eleição, se não foram eleitos para eleger; se não trazem mandato legal ou virtualmente im-

(*) *Democracia Representativa*, livro 2.º, cap. VII e livro 4.º, cap. VII.

perativo a respeito dos candidatos presidenciaes; se são legal e virtualmente livres para meditar, discutir, deliberar; se, finalmente, póde até dar-se o caso de que, durante todo o tempo em que forem eleitores, não tenham occasião de exercer a funcção que se lhes attribue?

Só em dois casos, um de natureza politica, outro puramente material, esta eleição poderá adquirir caracter de indirecta, soffrendo em ambos profunda degeneração. O primeiro é o de faltar ao congresso, por vicio das instituições, ou por incapacidade nacional, sufficiente elevação e dignidade, de modo que todos os demais deveres dos legisladores cedam o passo á preoccupação eleitoral. O caso material é o de fazer-se a renovação das camaras preceder immediatamente á renovação presidencial. No Brasil, essas duas hypotheses podem dar-se por eliminadas. O paiz é bastante vasto, rico e populoso, o progresso geral da nação fornecerá sempre assumpto sufficientemente palpitante de importancia, como pasto á actividade dos representantes, — para que estes sejam escolhidos em vista de outras preoccupações, que não a eventualidade de serem eleitores de presidente. A variedade de elementos de que ha de sempre compôr-se o congresso será perpetuo obstaculo á disciplina servil dos seus membros á vontade de mandões: o Brasil é grande de mais para caber na mão de um homem. O segundo caso não offerece mais perigos do que o primeiro. Nas mesmas condições actuaes,

a renovação presidencial não poderá coincidir com a do congresso: o presidente é eleito por quatro annos, os deputados por tres e os senadores por nove, e, ainda que se modifiquem essas condições, o facto capital póde permanecer. Nas republicas em que o defeito accusado existe, como, por exemplo, a do Uruguay, cessando o presidente durante o periodo, succede-lhe pelo resto o substituto legal. Não se faz nova eleição sem camaras novas, expressamente eleitas (menos uma parte do senado) para esse fim. Os candidatos a deputados e senadores são, pois, mais do que nada, candidatos a eleitores de presidente. Vê-se bem que tal methodo deve prejudicar por egual o caracter da eleição e o do corpo eleitor.

Não é com certeza essa a norma que convem ao Brasil, o qual felizmente já tem as cousas encaminhadas para obter outros resultados. As nossas camaras não terão mandato imperativo. Como já disse, não coincidem as tres eleições — de presidente, deputados e senadores. Mas a principal razão é que a faculdade eleitoral do congresso torna-se *continua*, emquanto que pelo methodo uruguayo, os deputados perdem o caracter de possiveis eleitores, uma vez dado o voto a que são chamados logo depois de eleitos, do mesmo modo que os eleitores secundarios nos Estados-Unidos desapparecem immediatamente após a votação para presidente e vice-presidente. Pela constituição franceza, cessando um presidente em qualquer tempo

do seu praso, se lhe dá logo successor definitivo, por novo periodo integro. Essa disposição é a que reduz o poder permanente de eleger conferido ás camaras a uma simples possibilidade, bastante para apagar qualquer laivo de indirecto que podesse guardar o methodo eleitoral. E' tambem o melhor modo de poder dispensar-se a existencia do vice-presidente privativo, de que falarei d'aqui a pouco. Como na França, o ministerio tomará a frente do poder executivo durante os poucos dias, ou as poucas horas, que mediarem entre a morte, demissão, ou terminação do presidente e a designação pelo congresso do novo titular.

A eleição pelas camaras tem mais o merito de eliminar a unica, a verdadeiramente seria crise peculiar ás democracias. A commoção eleitoral, que deveria conturbar a nação inteira, é por esse modo circumscripta a um campo resumido, mas ao mesmo tempo sufficientemente elevado para que de todos os ponctos possa o espectaculo ser contemplado pelo espirito publico, que assim tambem poderá inspirar em justa medida o desenlace, sem que lhe seja licito resolvel-o pela pressão material do numero. A serenidade e a limpeza do processo se junctam para favorecer o resultado.

Rapidez da substituição

A tudo isso póde accrescentar-se a vantagem da grande presteza com que se dá successor ao pre-

sidente que venha a faltar dentro do seu periodo de governo. Tive occasião de verificar com os meus olhos este facto mui recentemente: ao chegar ao porto de Lisboa, em junho de 1894, encontrei-me com a noticia do assassinato do presidente Carnot; dois dias depois, sabia, em Bordeaux, que havia sido eleito o sr. Casimir Perier; e, só com o intervallo de tempo que leva o trem expresso d'este porto á capital da França, fui ainda presenciar em Paris os funeraes do chefe do estado, presididos pelo seu successor definitivo. Na procissão funebre que conduzia o cadaver ao Pantheon, havia duas insignias presidenciaes: a que levava o defuncto e a que cingia o sr. Perier. Não foi menos grave a crise motivada pela demissão d'este ultimo presidente, mezes depois de haver sido escolhido. Apezar d'isso, algumas horas depois estava eleito o sr. Felix Faure. A explicação da paz e da ordem com que se fazem taes substituições, em um povo impressionavel e exaltado como o francez, está sómente no methodo adoptado. Compare-se isso com o que póde acontecer no nosso paiz, em analogas circumstancias, quando fôr preciso appellar para o suffragio universal em meio pe uma crise aguda.

A selecção dos homens, segundo os dois methodos

O suffragio universal, arrebatando-se mais por emoções do que deixando-se levar por bem entendida utilidade, não tendo materialmente meio de discutir, deliberar, mudar de proposito, consoante as

conveniencias publicas supervenientes — nunca disporà de elementos para fazer escolha razoavel de candidatos. A principal preoccupação dos partidos é vencer. A victoria, quando houver partidos equilibrados, só lhes poderá ser dada pelo elemento popular fluctuante, que pende para quem melhor o sabe attrahir. Por isso, os partidos hão de levantar sempre nomes de guerra, homens de opiniões extremas e qualidades brilhantes, d'esses que são excellentes para deslumbrar as turbas, mas, em regra, negativos para as funcções practicas de governo.

Se temos no Brasil exemplo recente do contrario, com a eleição do novo presidente, é preciso observar que essa candidatura foi levantada pela maioria dos representantes nas duas camaras, assim como já havia sido suffragada pelos legisladores constituintes que resistiram á mal dissimulada imposição militar de 25 de fevereiro de 1891. O sr. Prudente de Moraes foi apenas *acclamado* pelo suffragio universal, a 1.º de março de 1894; estava desde muito virtualmente eleito pelas camaras.

A eleição pelas camaras, com o seu salutar espirito de reflexão, conciliação e transigencia, deu á França os seis presidentes da terceira republica, recrutados, é verdade, entre os homens mais competentes, porém sempre em vista de prudente transigencia com as circumstancias, e todos elles despidos d'essas funestas qualidades ostentosas, ou preponderancia pessoal, que supplantam ou des-

norteiam a soberania nacional; entretanto que o suffragio universal engendrou Luiz Napoleão, e, logo depois, investindo francamente o nome, que melhor lhe quadrava, de — plebiscito —, cingiu de louro imperial a cabeça insensata que em breve devia ir inclinar-se abatida ao allemão, em Sedan.

O preeidente não fica escravisado á legislatura que o nomeou

E' errado pensar que, por ter origem nas camaras, o presidente lhes ficará sendo inferior e destituido da quantidade de independencia necessaria para bem representar o seu papel. E' um preconceito que se explica, entes de tudo, pelo costume que temos de equiparar os actos publicos aos privados. Não ha identidade entre o caso de nomear o particular um procurador para administrar o seu bem e o de nomear o congresso o presidente da republica. O primeiro faz um preposto, para obedecer ás suas ordens; o segundo cria uma auctoridade independente com orbita de acção legal propria. A nomeação do presidente não é favor. Antes, se tivesse de haver dependencia, mais natural seria a do congresso para com o cidadão em quem reconheceu tal superioridade que o fez chefe da nação. Mesmo os ministros de estado na Inglaterra, que formam uma commissão revogavel a bel-prazer do parlamento, tanto não são considerados inferiores a elle — que até são os seus directores naturaes. No presidencialismo, o eleito do congresso não se-

ria revogavel; tanto melhor para garantir a sua independencia.

Outra causa de engano para os que cuidam que o presidente nomeado pelo congresso ficaria debilitado na sua integridade, vem de outra ideia commum — a de que o creador é sempre superior á creatura, o auctor á obra, o pae ao filho. Mas essa observação — que já não é verdadeira para todos os casos — é claramente contestavel no que nos occupa. O presidente é, como disse, nomeado em attenção a qualidades superiores, que lhe crearam prestigio juncto dos representantes. Ha de ter auctoridade e independencia, seja qual fôr a sua origem. O arbitro que eu nomeio para uma questão em que sou interessado tem auctoridade sobre mim, ainda contrariando os meus interesses. O general acclamado pelo exercito em perigo não é menos o commandante em chefe, e tem auctoridade até para fazer fuzilar, em nome da salvação geral, algum dos que o acclamaram. Do mesmo modo, o supremo tribunal federal, nos Estados-Unidos, no Brasil e em todas as republicas representativas não parlamentares, composto de juizes nomeados pelo presidente da republica, não é, por esse motivo, subordinado ao chefe do estado; exerce livremente a funcção legal, mesmo contrariando a vontade de quem o nomeou.

Desde o momento em que effectua a escolha do presidente, o congresso tem de respeital-a pelo praso constitucional. Não depende da sua vontade, mas

só e exclusivamente de circumstancias legaes, o encurtamento d'este praso. Assim, o presidente reune á força moral que lhe captou as adhesões dos representantes — o prestigio legal da fixidez do praso da sua auctoridade. Fica para com quem o nomeou em posição analoga á do papa em frente dos cardeaes que o elegeram, só com as differenças relativas á diversidade dos principios capitaes das duas sociedades: o da obediencia passiva para a ecclesiastica, o da liberdade para a civil.

A nossa republica tem tido tres presidentes, eguaes em patriotismo e sentimentos de honra, mas de caracteres mui differentes. Os dois primeiros foram eleitos pelo congresso, em virtude da primeira clausula transitoria da constituição. Só o ultimo foi votado pelo povo directamente. Entretanto, tem sido precisamente este o mais respeitoso para com o congresso, de que os seus antecessores fizeram bem pouco caso. Prova isso contra a nomeação feita pelas camaras? Não, pelos motivos que já dei, sendo um d'elles — que o sr. Prudente de Moraes foi tambem virtualmente por ellas escolhido. O que isso prova é que nada, ou bem pouco, influe directamente, quanto á independencia do presidente em face do congresso, para o bem ou para o mal, a origem da sua nomeação.

O perigo da fraude

Por fim, allegarei contra a eleição popular do presidente um motivo que poderá ser insignificante

para outros povos, mas que para nós parece digno da maior attenção: essa eleição póde ser facilmente fraudada, já para satisfazer aos interesses de uma região do paiz, já por manobras dos partidos. Expuz esta mesma preoccupação a um collega, durante a constituinte, e recordo que este respondeu-me logo que, dentro em pouco, todos os presidentes viriam do norte, porque lá eram useiros e vezeiros em falsificar eleições. E' inutil advertir que não commungo neste injusto modo de pensar: entendo que o sul é tão capaz de falsificações como o norte, o leste, ou o oeste; mas a observação mostra bem que existe no fundo da situação brasileira algum fermento de rivalidade entre as zonas geographicas do paiz. Quem será o fiscal em nome da verdade eleitoral, quando um estado, uma colligação de estados, no empenho de fazer triumphar o seu candidato, quizer fazer figurar nas actas eleitoraes duas ou tres vezes o numero de eleitores que houver concorrido ao pleito e suffragado o seu candidato? Só haveria remedio em fraude egual ou maior por parte dos prejudicados; mas, longe de nós similhante situação!

Substituição do presidente

São substitutos legaes do presidente da republica, segundo a constituição, — um vice-presidente, eleito ao mesmo tempo e pela mesma fórma que elle; depois, o vice-presidente do senado; em terceiro lo-

gar, o presidente da camara dos deputados; em ultimo, o presidente do supremo tribunal federal. (*)

Pronunciei-me ainda agora contra a instituição do funccionario privativo que a constituição, a exemplo da dos Estados-Unidos, chama vice-presidente. Eis as razões; mas, antes d'ellas, uma explicação: E' intuitivo que alguem deve tomar o logar do presidente que vier a faltar temporaria ou definitivamente; o contrario seria a acephalia do governo; não é, pois, a existencia de substitutos do presidente o que julgo mau; é o caracter que a constituição dá ao primeiro d'esses funccionarios — que me não parece conveniente.

O vice-presidente é, por sua propria natureza, figura subalterna. Na eleição presidencial, as attenções convergem de tal modo para o primeiro logar, que para o segundo pouco mais sobrará do que uma indifferença mascarada. E' em torno da candidatura presidencial que litigam as paixões, os interesses e as opiniões, que anceiam as aspirações de preponderancia dos individuos, dos partidos, das ideias e até das zonas geographicas do paiz. Em ultimo logar, os politicos lembram-se de que é preciso pôr alguem na candidatura a vice-presidente, mas não já com a preoccupação dos altos interesses de toda ordem que tiveram em vista ao liquidar a primeira candidatura. Agora a necessi-

---

(*) A Constituição (art. 41 § 1.º) distingue o *substituir* do *succeder*, conforme o caracter provisorio ou definitivo da substituição.

dade é de harmonisar as discordias, satisfazer aos descontentes, acalmar as irritações. Para isso busca-se um nome. Não póde ser o de um homem digno do primeiro logar, antes de tudo, porque este ha de ter mais altas aspirações, e seria o primeiro a esquivar-se, em parte pelos seus proprios escrupulos, em parte pelos conselhos do seu partido, que ha de preferir guardal-o em reserva para tempos mais propicios. Emfim, não tenho necessidade de muita analyse da psychologia politica para fazer crer que — nunca, ou bem raramente, a escolha de vice-presidente recahirá sobre um nome que a consciencia publica podesse indifferentemente suffragar para um ou para outro logar, para vice-presidente ou para presidente. Pelo contrario, o sentimento e a esperança dos politicos é que este personagem, que vem á guisa de *madeira de encher*, nunca será guindado á suprema magistratura.

Entretanto, não é isso o que uma sabia previsão mandar pensar. O vice-presidente póde perfeitamente vir a empunhar as redeas por tempo bem longo e em occasião bem difficil. Ha sempre probabilidade de que o presidente seja um homem approximado da media do termo da existencia. E' uma das mais tristes condições da debilidade humana que, podendo embora o cidadão em edade bem fresca ter já grande capacidade para governar, sómente os seus compatriotas a possam reconhecer e nella confiar quando já o que a possue

desce a passos rapidos a montanha da vida. O cidadão que fôr escolhido para presidente estará de ordinario na edade em que se conta o maior numero de candidatos ao cemiterio. Se vem a faltar, depois de haver governado dois annos, succede-lhe pelo resto do periodo o vice-presidente. Terá então a nação um governo que não escolheria, se fosse chamada a pronunciar-se, tanto assim que dois annos antes deu a outrem a preferencia. Esta consideração póde parecer doutrinaria de mais; porém é antes de tudo determinada por grande preoccupação positiva, fortalecida pela experiencia: dos vice-presidentes que teem governado republicas raros teem deixado de justificar o mal que d'elles julgo. Se a falta do magistrado supremo se der antes dos dois annos de exercicio, será menos extenso o governo do vice-presidente, mas não será menos intenso: elle terá de organisar ás pressas a campanha do suffragio universal, e, figurante de segunda plana, senão de mais inferior ainda, terá de inspirar em larga escala a selecção de quem lhe vae ser muito superior; porque não será jámais possivel supprimir uma larga partilha á influencia do governo nos factos da eleição popular.

No animo do legislador constituinte parece que não estava mui profundamente arraigada a ideia da necessidade da vice-presidencia privativa, com as condições da que foi instituida. O que me faz assim pensar é o facto de se haver creado só um titular d'esse cargo. Comtudo, admittido o suf-

fragio universal como meio de nomear presidente, comprehendem-se os embaraços do legislador deante da questão: desde que não é possivel dar immediato substituto ao presidente cessante em meio do praso, hesita-se em confiar a governação suprema a quem não tenha sequer apparencias de estar sacramentado pela soberania nacional. Por outro lado, o legislador reconheceu que o suffragio universal não é instrumento de que se deva usar sem cautela e moderação, e estabeleceu que, faltando o presidente do meio para o fim do periodo, succeder-lhe-ia plenamente o vice-presidente. Todo esse arranjo denuncia muito pouca segurança de convicção.

Story, que escreveu os seus commentarios com a ideia fixa, que confessa, de justificar a constituição dos Estados-Unidos em todas as suas disposições, sustenta a utilidade do vice-presidente com argumentos bem fraquinhos. O principal é este: como o vice-presidente é tambem presidente do senado, evita-se, por esse modo, que o presidente do senado seja tirado da representação de um dos estados, o que destruiria a egualdade da representação, que a constituição declara essencial; em uns casos, a representação a que pertencesse o presidente do senado estaria desfalcada de um voto; em outros, teria desmedida preponderancia.

Como fazer a reforma?

Disse em outra passagem d'esta obra que, das reformas de que necessita a constituição, algumas

poderiam obter-se por mera interpretação, outras pela adopção de usos ou precedentes. A que me parece exigir a eleição presidencial está até certo poncto nesta ultima hypothese. Acabo de alludir ao facto de se haver feito cousa analoga nos Estados Unidos: a constituição norte americana dispõe que a eleição de presidente e vice-presidente seja de dois graus; ella é, porém, realmente directa. E, para obter tão fundamental reforma, não se alterou em cousa alguma a lettra constitucional. A mudança fez-se fóra da lei.

No Brasil ha já um facto bem significativo para auctorisar a presumpção de que a reforma que acabo de defender se encaminha a uma solução similhante, não no objecto, mas nos meios, á que se deu na outra America. Esse facto é o da eleição do sr. Prudente de Moraes. O actual presidente foi o candidato mais sympathico por occasião da primeira eleição constitucional, quando os eleitores eram os constituintes. Foram então vencedores para os dois postos supremos dois candidatos militares. Um pouco de pressão do medo em alguns dos eleitores, existencia de outros mettidos *ad hoc* no congresso, considerações patrioticas (ainda que, a meu ver, erradas) por parte de outros, que julgavam necessario uma especie de governo de força para a consolidação da republica — foram as principaes causas d'esse resultado. Approximando-se, porém, o termo do primeiro periodo presidencial, os representantes nas duas camaras, que ainda eram

os mesmos da constituinte, reuniram-se em maioria e proclamaram a candidatura do mesmo cidadão que havia sido antes derrotado. Então, já a escolha definitiva tinha de ser feita pelo suffragio universal directo. Os representantes votavam para candidato; não para presidente. Mas, desde logo, toda a gente comprehendeu que, uma vez que se fizesse eleição com visos de liberdade, o candidato da maioria dos representantes seria triumphante. E assim aconteceu. O suffragio popular não tem condições para deliberar, nem para mudar de conselho; deve responder *sim*, ou *não* ás questões que se lhe apresentam. Ora, não é natural que, dedevendo estar no congresso tudo quanto os partidos contam de mais influente, deixe de obter resposta affirmativa de todos os correligionarios eleitores uma proposta subscripta pelos respectivos representantes.

O modo, pois, de reformar, substancialmente, neste particular, a constituição, sem lhe tocar em uma virgula, consistiria em consagrar o precedente da eleição presidencial de 1894. Para que o processo se torne completo, é conveniente que tambem a opposição, ou as opposições proclamem por elle os seus candidatos. E' tão util á maioria comò ás minorias: é mais natural que haja unidade na lucta eleitoral, quando teem responsabilidade na candidatura poucos homens influentes derramados por toda a superficie do paiz, do que sendo elles numerosos, mas de pouca importancia; do mesmo

modo, os representantes, provenientes de todos os ponctos da nação, podem transmittir mais força ao candidato do que o faria uma pequena commissão de notaveis, estabelecida no centro, dado o caso que se quizesse entregar a proclamação ao directorio central do partido.

E' preciso não esquecer que, uma vez conservado o suffragio popular como instrumento da escolha do chefe do estado, os verdadeiros eleitores serão sempre os que proclamarem a candidatura em nome do partido em maioria. E' preciso suppôr muito indisciplinado um partido, isto é, suppol-o incapaz de vencer a eleição, para admittir que, na operação do suffragio popular, quando não é mais possivel discussão, nem transigencia, nem arrependimento, nem concertos, — elle possa distrahir votos, levantar novas candidaturas, dividindo-se, enfraquecendo-se, suicidando-se. E, se um partido nessas condições viesse a ganhar, era a nação quem perdia; porque tal facto supporia tão grande anarchia em todas as outras agremiações politicas — que, com certeza, o candidato vencedor representaria parte insignificante do eleitorado total: ainda que fosse algum homem capaz, nasceria envenenado por tão viciosa origem, despojado, pois, de força moral e apoio material, para cumprir integralmente o seu dever. A eleição popular tem de contentar-se com ser um sacramento *pro formula* do que antes foi decidido, sempre que a empregarem em funcções alheias á sua natureza,

fazer isso, guarde-se o precedente da nomeação de 1894.

Permanencia da funcção, mudança do funccionario

Admittido o regimen republicano, está implicitamente acceita a temporariedade da occupação dos cargos de governo, como dogma intransgressivel. O chefe do estado é necessariamente transitorio. Mas — quanto tempo deve mediar entre uma e outra nomeação de presidente? — Póde o presidente cessante concorrer á nomeação para o periodo seguinte?—No caso de lhe ser isso vedado, deve sel-o em absoluto, ou por algum tempo sómente?

São as questões que cabem em relação á maxima republicana de que — a funcção deve ser continua, mas o funccionario mudavel. A constituição resolveu-as todos de modo taxativo, e resolveu-as bem, segundo o meu entender. Sobre ellas, pois, bastar-me-ia citar o texto da constituição; nada mais teria a dizer, se não julgasse conveniente explicar o sentido do meu accordo com estes preceitos constitucionaes. As tres interrogações acima formuladas podem ser condensadas em duas materias: extensão do praso presidencial e reelegibilidade do presidente. Examinemol-as separadamente.

Extensão do praso

A constituição creou o periodo presidencial de quatro annos, egual ao admittido pelos Estados

Unidos. E' a média do que está geralmente instituido pelas demais republicas. Desde a Suissa e São Marinho, que mudam, aquella, o presidente da confederação todos os annos, esta, os *capitães regentes* de seis em seis mezes, até á França, que adoptou o periodo de sette annos, ha uma notavel variedade de prasos para o primeiro magistrado da nação. Comprehende-se que não póde haver regra fixa para isso. Sem tomar o caso em duas nações, que devem obedecer a condições differentes, mas considerando-o mesmo na nossa, não será facil dar uma razão séria para preferir, por exemplo, o praso de quatro annos e meio, ao de quatro annos justos. Ha, porém, uma especie de sensação espontanea de que tal ou tal quantidade de tempo é insufficiente, ou excessiva, e tal outra é a que convém, e esta é a que se acceita. Assim como nós sentimos que nos convinha o periodo de quatro annos, optou a França pelo de sette, a Argentina pelo de seis, Venezuela, Uruguay e muitas outras, como nós, pelo de quatro, Costa Rica pelo de tres, Salvador, Liberia, etc. pelo de dois, finalmente a Suissa e São Marinho, que acabo de aponctar, por tempos ainda muito mais curtos. Na vida particular temos diariamente occasião de nos encontrar em casos analogos ao que deve passar-se para o legislador constitucional que tem de decidir-se por um praso qualquer para o chefe temporario do estado: ha uma razão qualquer inexprimivel em formula logica que nos faz estimar em tres mil francos o va-

lor d'um certo cavallo, e não em outra quantia mais ou menos approximada. Ainda não julgariamos grande escandalo cedel-o ou adquiril-o por dois mil novecentos e cincoenta, ou tres mil e cincoenta; mas já protestariamos, conforme o caso, contra um preço duas ou tres vezes inferior ou superior.

O criterio que parece ser por todos acceito para a avaliação de um praso conveniente para o presidente da republica é — que esse praso não seja longo nem curto de mais, e entende-se por tal o que, num sentido ou noutro, se affasta grandemente da média que a experiencia tem offerecido como mais razoavel. Serão, pois, as condições especiaes do paiz em questão que hão de determinar a justa medida.

Com a sua admiravel e concisa exactidão, diz Montesquieu que em toda magistratura se deve compensar a grandeza do poder pela brevidade da duração do mesmo. Essa brevidade, porém, tem limite. E' preciso evitar cahir no caso da republica de Ragusa, citada pelo mesmo Montesquieu, onde o presidente era substituido todos os mezes; os outros officiaes todas as semanas; o governador do castello todos os dias. No regimen presidencial, que adoptámos, o presidente tem grande poder, a par de grande responsabilidade; mas esta não basta para garantir solidamente a nação: procurou-se, por isso, na brevidade do mandato um motivo subsidiario de tranquillidade. Os maus governantes revelam-se taes, em regra, só no fim de certo

tempo de exercicio do mando. Ha para os homens de estado, como para todos os que começam a posse de uma posição a que aspiravam ardentemente, uma especie de lua de mel. Durante esse periodo aureo, as faculdades do bem estão exaltadas e os erros que apparecerem raramente serão erros voluntarios. Vem depois, para os que são bons, a quadra conservadora da actividade ordinaria e, para os que são maus, a relaxação dos mais sagrados compromissos e os contubernios impuros de que nascem todos os males moraes e materiaes. Em uma democracia presidencial do temperamento da nossa, o periodo de quatro annos, para a média do caracter dos cidadãos que podem ser chamados á presidencia, não excederá em muito a quadra durante a qual é licito esperar que que prevaleçam os melhores impulsos. Em todo caso nunca será sufficiente para gerar tal desespero no povo que aconselhe não esperar pela successão legal do presidente.

Os maiores inconvenientes que se allegam contra a exiguidade do periodo presidencial são — a repetição muito assidua das crises eleitoraes e a falta de espirito de continuidade no governo e administração. O primeiro só é verdadeiro quando a nomeação do presidente se faz por suffragio popular. Desapparecerá completamente, uma vez admittida a reforma que proponho, uma vez que seja confiada ás camaras aquella nomeação. Quanto ao espirito de continuidade, ou unidade, que deve

manter sempre tanto o governo como a administração de um paiz normalmente constituido, não me parece que dependa tanto da extensão do praso de quem preside ao governo e á administração como de outras condições. Antes de tudo, o presidente não é, na practica, mais do que um superintendente de todos os serviços; vela por todas as cousas, mas em nenhuma põe a mão. É aos seus ministros ou, mais propriamente, aos subordinados d'elles que tal tarefa incumbe. Ora, nada se oppõe a que os bons ministros sejam conservados indefinidamente, emquanto conservar o poder o partido a que elles pertencem, embora o presidente seja mudado. Existe logo abaixo dos ministros certo pessoal que é, ou deve ser, e, em todo caso, sempre se deve procurar fazer, independente de espirito partidario, — e esse nada tem com as mudanças de homens nos postos culminantes; permanecerá sempre o mesmo, como traço de ligação, de tradição dos negocios. Já é isto a regra acceita em todos os paizes normalisados, até mesmo nos Estados Unidos, apezar da reputação de intolerancia que com justiça se tem conferido aos seus politicos, mestres no systema barbaro das razzias partidarias.

Depois, não basta que se mudem homens para que fique mudada a direcção que levavam as cousas publicas. Cada epocha tem o seu criterio, a sua corrente de ideias, o seu modo de comprehender e executar todas as cousas. Não basta mesmo mui-

tas vezes substituir um partido para fazer variar a feição das cousas. O que chega de novo ás culminancias do poder entra quasi sempre ufano, alardeando novidades, cheio de pruridos de reformas e processos novos; d'ahi a nada está batendo a rota por onde ia o seu antecessor. Vivemos, neste mundo, os individuos e os povos, a nos illudir com a confiança no livre arbitrio; mas, nem o homem, nem os aggregados que elle fórma, poderão jamais libertar-se das leis que os regem, como a toda a natureza. Em ultima analyse, a unidade da actividade nacional depende principalmente do grau de normalidade de cada povo.

As mudanças repetidas e systematicas de pessoal produzem perturbação febril, que se faz logo sentir funestamente nos negocios do estado. Se é isso verdade em relação ao pessoal subalterno, não pode deixar de sel-o quanto ao chefe da nação. Mas o nosso praso de quatro annos para o presidente está longe de poder considerar-se nesse caso; dá tempo a fazerem-se muitas cousas uteis e não deixa grande margem a males de difficil reparação; não é tão curto que não offereça ensejo a revelarem-se as boas ou más qualidades do chefe do estado, nem tão longo que produza nelle esse relaxamento particular, que é uma especie de enfermidade dos poderosos; é, emfim, dos mais convenientes para proporcionar a tempo os meios de regeneração de que as nações devem estar sempre armadas em relação aos poucos dos

seus membros em cujas mãos delegam importantes attribuições.

Reelegibilidade

A mesma preoccupação de permittir na suprema direcção official do paiz, esse espirito de continuidade a que me acabo de referir, é allegada em favor da reelegibilidade indefinida do presidente da republica. O maior inconveniente da irreelegibilidade, diz Story, é privar o paiz da vantagem da experiencia adquirida no exercicio do poder. Seria absurdo sustentar que a experiencia deve ser systematicamente excluida do poder, accrescenta o commentador americano. Ha um fundo de sabedoria em taes observações; mas a questão, tractada com essa generalidade, torna-se banal, de interesse puramente academico. E' preciso encaral-a em relação às circumstancias de cada paiz. A politica é uma sciencia tão complexa e as suas conclusões teem de ser applicadas a casos tão diversos — que não raro deixa de ter sentido, quando pretende offerecer soluções genericas de caracter concreto.

A nossa constituição evitou banir *systematicamente* a experiencia do exercicio do poder, assim o digo para empregar as palavras de Story. O nosso presidente só é irreelegivel para o periodo immediato ao em que exerceu o poder. É a mesma doutrina da republica do Uruguay, da Argentina, do Chile, de todas as republicas sul e centro ame-

ricanas. Faz excepção a de Honduras, que estabeleceu a originalidade de permittir a reeleição no periodo immediato, quando nisso houverem consentindo as camaras (!). Equador póde ser considerada outra excepção, porque se oppõe apenas a tres reeleições consecutivas. Haiti e São Domingos, as duas pequenas republicas insulares, vedam tambem a reeleição no periodo immediato. No Chile foi livre a reeleição até ao governo do presidente Errazuriz, que implantou o dominio do partido liberal, ainda hoje subsistente. Este presidente fez votar em seu proprio prejuizo a emenda constitucional que prohibiu a duplicação do periodo presidencial. Antes disso, não havia presidente que não fosse reeleito. No Mexico deu-se caso inteiramente inverso: o presidente Diaz, para prolongar o seu governo, fez annullar a interdicção constitucional e permittir a livre reeleição, que lhe tem assegurado o poder por largos annos. Como o Mexico, permittem a reeleição indefenida a França e os Estados Unidos. Quanto a esta ultima, porém, cumpre distinguir aqui, como em muitas outras cousas, o que diz a lei do que se faz realmente: o primeiro presidente, George Washington, não consentiu que o reelegessem mais de uma vez, e esse precedente tomou tal força — que nunca mais foi roto, apezar de se terem dado sérias tentativas nesse sentido, por homens do valor de Ulysses Grant. Nos nossos dias fala-se tambem de que o sr. Cleveland ambiciona uma segunda reeleição;

mas, quanto a este, haverá a differença de não ter sido reeleito da primeira vez, logo após o seu primeiro periodo presidencial: foi derrotado nessa tentativa de reeleição, e só com quatro annos de interregno voltou a conquistar a magistratura suprema. Na França ha o precedente de um presidente reeleito, o sr. Grevy, que aliás teve de dimittir-se logo no principio da sua segunda presidencia. Um dos ultimos presidentes francezes, o ephemero sr. Périer, victima da anarchia parlamentarista, declarou no seu manifesto inaugural — que, no fim do periodo, não seria candidato á reeleição, por julgar essa a practica mais conforme com o espirito das instituições democraticas. Tal affirmação doutrinaria, porém, tem pouca importancia, tractando-se da França, onde o periodo presidencial é tão longo que se póde ter como certo que bem poucos presidentes chegarão ao fim do primeiro com forças para penetrar no segundo. Não é, entretanto, menos meritorio o procedimento do sr. Périer, que, sendo homem novo e forte, bem poderia contar com vigor de sobra para preencher duas presidencias.

D'este golpe de vista ás instituições de outras republicas, o que parece resaltar mais claramente é que o verdadeiro motivo da irreelegibilidade é o temor de se perpetuarem os maus presidentes no poder: só admittem a reelegibilidade absoluta e indefinida republicas que, como a França e os Estados Unidos, se sentem com bastante educação

civica para não temerem aquelle mal, ou então outras que, como o Mexico, viram-se obrigadas a fazer o que poderia denominar-se leis *ad hominem*. Todas as que se reconhecem com elementos ainda insufficientes contra as possiveis emprezas dos ambiciosos consagram a relativa irreelegibilidade, isto é, sómente para o primeiro periodo depois da cessação da auctoridade do presidente.

Não foi outra a preoccupação que teve o legislador brasileiro, e não podia ser mais sabia. Com a irreelegibilidade immediata poderemos privar-nos da prolongação de um bom governo, mas compensa-nos largamente a segurança de estarmos livres da perpetuação dos maus. Entretanto, do mesmo modo que a causa que a provocou, esta medida deve ser transitoria. Devemos esperar que o Brasil tenha muito breve bastante consciencia da sua aptidão completa para as instituições livres, podendo dispensar qualquer embaraço a que seja nomeado chefe do estado o cidadão que fôr do agrado da opinião nacional, sem limitação de qualidade alguma. Em substancia, não ha limitação legal que possa evitar que um povo incompetente seja mal governado. Do mesmo modo, são inuteis as peias creadas á livre acção de um povo capaz de governar-se. A regulamentação é sempre innocua, quando não é ajudada por um fundo de opinião livre, que póde ser inhabil por si só para fazer-se valer; mas que se sentirá vigorosa, quando amparada por um texto legal. Ora, esse parece-

me o caso do Brasil : ainda podemos tolerar abusos, ainda usamos grosseiramente dos instrumentos de liberdade que temos conquistado, ainda não conseguimos pelas admoestações da opinião refrear de todo um mau governo ; mas os factos teem mostrado que já não toleramos violencias brutaes contra as leis, nem contra as ideias. Desde a independencia, o Brasil terá supportado maus governos; mas tem sempre deitado a baixo os que teem offendido abertamente as leis ou principios que chegaram a entrar no patrimonio da opinião. Assim, saltou D. Pedro I, assim se fez a emancipação dos escravos, destronou-se a dynastia e proclamou-se a republica, assim foi precipitado do poder o primeiro presidente militar e combatida mais tarde a tentativa restauradora. Nenhum governo teria força para apresentar-se entre nós, apoiando-se unicamente na sua vontade, sem fundamento algum legal. A prohibição da reeleição presidencial é, pois, um d'esses mandamentos legaes de cuja execução podemos estar seguros, e, como elle nos garante contra a perpetuação dos maus governos, que ainda podemos ter, devemos mantel-o, emquanto o não podermos dispensar de todo. E' uma medida util, mas provisoria.

Uma innovação foi creada por uma das nossas constituições estatuaes — a do Rio Grande do Sul — quanto á reeligibilidade: o chefe do estado póde ser reeleito indefinidamente, desde que reuna mais de tres quartas partes dos votos do eleitorado que

concorrer á eleição. A descoberta de tal variante não demandava grande engenho; nunca foi, porém, admittida por paiz algum republicano; sem duvida porque possue meritos muito duvidosos. Quando o paiz poder contar com a perfeição dos costumes eleitoraes, quando houver certeza de que cada eleitor votará conscientemente no candidato da sua predilecção e de que o seu voto será contado lealmente — o melhor será, como disse antes, não fazer questão alguma da reelegibilidade: seja eleito quem a maioria quizer; mas se é preciso levar em conta a grande debilidade do apparelho eleitoral que nós ainda temos, não ha remedio senão decretar formalmente a irreelegibilidade, pelo menos para periodos consecutivos. A excepção aberta pelo Rio Grande do Sul é, para mim, sem duvida alguma, contraproducente. Equivale a decretar que só os maus presidentes podem ser reeleitos. Dado o nosso temperamento e imperfeição de costumes civicos, é certo que um austero chefe de estado, que não tenha tido a preoccupação de ganhar elementos pessoaes, mas sómente a do bem publico, ha de crear sempre, mesmo entre os seus partidarios, descontentamentos e despeitos immediatos, que hão engrossar a opposição natural, que nenhum governo deixa de ter; apresentando-se de novo aos eleitores, feliz será se conseguir maioria absoluta de alguns votos. Não assim o mau governante, que, ou terá corrompido de antemão, para fazer partido, ou fará pressão nas urnas, para chegar á

cifra volumosa que a lei exige para a reeleição. Em todo caso, tal disposição é já em si um convite muito claro aos ruins instinctos dos presidentes ambiciosos: o que se quizer fazer reeleger, notando aos primeiros passos que não será com a practica austera da justiça que ha de conseguir tres quartas partes do eleitorado, abandonará em breve o cuidado da causa publica, para dedicar-se durante todo o periodo do seu governo a architectar a enscenação da futura tragi-comedia eleitoral.

Qual será o melhor presidente?

Antes de dizer duas palavras do caracter que deve ter um bom presidente, advertirei que o homem é, só por si, elemento minimo da evolução; mas é sempre um elemento, e tanto mais ponderavel quanto maior fôr a somma de influencia que exercer sobre os outros homens. A observação manda, porém, reconhecer que a influencia de cada individuo irá sempre tendo menos possibilidade de se fazer sentir, á medida que se normalisar e adiantar a sociedade onde tal individuo actuar. Parece mesmo que nos grandes povos não póde haver grandes homens, no sentido corrente d'esta expressão. Temos d'isso um exemplo na Suissa. Eu confesso que, tendo lido immensamente sobre a Suissa, sendo seu grande admirador, tendo-a visitado e mantendo até em seu seio algumas honrosas amisades,— nunca sei, entretanto, o nome de nenhum

grande homem da sua politica. Ainda mais — não poderia dizer como se chama um só dos seus presidentes, e, comquanto deseje de coração todas as felicidades a uma nação tão sympathica, declaro que me é absolutamente indifferente que ella eleja este ou aquelle dos seus filhos para presidente da confederação. Outro tanto já me não acontece em relação a outras nações que admiro menos: conheço, por exemplo, os nomes de um grande numero de homens politicos da Allemanha, da França, da Italia e mesmo do Egypto e da Bulgaria. Parece que a ideia de grandes homens nos vem por contraposição á de grande povo. Não são os homens que são grandes; é o povo que é pequeno.

Esse offuscamento das individualidades, tão patente nos povos cuja evolução está mais normalisada e adiantada, nota-se em grande no espectaculo universal da sociedade humana, mesmo sem sahir da ordem politica. Em outros tempos, a politica das nações variava com cada novo chefe de estado. Hoje, nas grandes dynastias e nas republicas esclarecidas da Europa e da America ella é a mesma de paes a filhos, ou com os presidentes de temperamentos e até de opiniões mais diversos. Os proprios matrimonios dynasticos teem perdido quasi toda a antiga importancia, e não se conservam senão por amor á tradição. Tudo isso é mais evidente, tractando-se dos negocios entre as nações. A França e a Russia manteem-se associadas, apesar das repetidas mudanças de presidentes e gabi-

netes d'aquella e da substituição do autocrata da ultima. A Allemanha, com tres imperadores de caracteres antagonicos, sustenta por cêrca de meio seculo já, a mesma politica interna e externa. Os que pensavam que tudo se explicava pela presença do chanceller de ferro já tiveram tempo de se desilludir, vendo por largos annos as cousas inalteraveis, apesar da retirada de Bismark. O imperador actual é neto da rainha da Inglaterra, e deseja, sem duvida, ser amavel para com a sua veneranda avó; esses sentimentos, porém, não impedem a Allemanha de ferir quanto póde os interesses da Inglaterra, e foi o imperador em pessoa quem maior aggravo lhe infligiu por occasião das ultimas difficuldades no sul da Africa.

Mas, apezar de haver perdido já tanto em importancia, a questão do homem ha de ainda por muito tempo inflammar, especialmente em um paiz como o nosso, onde são quasi tão grandes as esperanças no futuro, quanto é manifesto o atrazo social e politico no presente. Por muito tempo ainda nos será impossivel deixar de prescrutar miudamente todas as qualidades do compatriota sobre o qual tiveram de recahir as nossas vistas para candidato á presidencia da republica.

Sinto ainda a necessidade de dar um esclarecimento antes de passar revista ás qualidades pessoaes de um bom presidente de republica: — Para que um cidadão ganhe gloria e fama na direcção do estado, não é indispensavel que tenha para o

officio grande aptidão. O que o vulgo chama *sorte* e que eu digo *coincidencia favoravel de factos* é a primeira condição de bom exito em todas as emprezas, inclusivè a de governar os povos. Machiaveli disse que metade do successo dependia da fortuna e outra metade do esforço da vontade: *perché il nostro libero arbitrio non sia spento, giudico potere esser vero che la fortuna sia arbitra della metá delle azioni nostre, ma che ancora ella ne lasci governare l'altra metá, o poco meno, a noi.* Partidario do livre arbitrio, que era um progresso no seu tempo de pleno providencialismo, o extraordinario pensador concedia talvez ainda muito ao esforço individual. Aos olhos do publico — e talvez mesmo aos da historia — o exito é o criterio unico com que se julga da capacidade dos homens que governam. E não haverá nesse modo de pensar alguma razão? Em grande numero de casos, a competencia unida a boas intenções deve dar bom resultado. Um feliz resultado deve, pois, fazer, pelo menos, presumir uma grande capacidade. Não se deve, porém, esquecer que nenhuma potencia humana será jámais efficaz para contrariar uma corrente de circumstancias sufficientemente poderosa. E' por isso que ha epochas em que só se veem maus governos, e outras em que todos são excellentes, não sendo licito suppôr que naquellas todos os homens fossem ruins e nestas systematicamente bons. Das circumstancias depende quasi tudo, a começar pelo proprio accesso ao poder e permanencia

nelle, que, em certas occasiões, não é possivel senão pelo preço dos mais irregulares procedimentos. Além de que os homens devem judiciosamente ser escolhidos tendo-se muito em vista o momento em que vão ser aproveitados, occorre ainda que o criterio publico varia immensamente com os tempos. Ha mesmo occasiões em que os acontecimentos se reflectem na razão popular invertidos, como as imagens da camara escura. E' de ordinario nas epochas de superaquescimento da opinião que isso se dá. No julgamento dos factos, apparcem como actos inspirados no amor á liberdade exactamente os maiores arrojos de tyrannia, e d'ahi vem a implantação do despotismo pessoal que a historia aponcta insistentemente succedendo a todos os casos de demagogia. No julgamento dos individuos, não é menos evidente a inversão soffrida pelo juizo popular: ao homem de principios, ao que resiste á pressão do grande numero, ao que despreza as seducções da popularidade, ou do predominio, quer dizer — ao verdadeiramente energico — chama-se frouxo; ao que nenhum caso faz de compromissos de honra, ao que não tem força para manter-se nos seus principios, ao que se presta a ser instrumento das paixões do maior numero, ao que se apoia systematicamente na força material extranha, sem se importar com que ella esteja hoje do lado opposto ao em que estava hontem, ao que, emfim revela em tudo que não tem personalidade, nem, por conseguinte, energia alguma — a esse chama-se forte

e energico. A razão principal é que a opinião publica se forma antes de tudo pelos factos mais palpaveis, e não ha duvida que o exito immediato é sempre contrario ao primeiro e favoravel ao segundo dos dois typos figurados. E' uma verdadeira inversão da pyramyde; mas é facto que só poderá contestar quem nunca tiver observado pessoalmente uma epocha similhante á que supponho aqui. Os brasileiros d'estes tempos temos tido vasto campo para o comprovar.

Mas, admittindo que as circumstancias não impossibilitem a opinião de se exercer razoavelmente, nem ao cidadão eleito de revelar effectivamente as qualidades pessoaes de que fôr dotado, vejamos qual deve ser o melhor presidente.

Começo por uma condição negativa: o melhor presidente da republica não deve ser o que se chama — um homem de genio. O genio é sempre visinho da loucura. E' um desiquilibrio mental. E' a hyperthrophia de uma ou de algumas faculdades, em prejuizo de muitas outras. Em todos os organismos, a superalimentação de um orgam, produzindo o seu exaggerado desenvolvimento, athrophia os outros orgams concorrentes. Ora, o officio de governar requer clareza de visão do conjuncto das cousas, e para isso é indispensavel que as faculdades intellectuaes operem com egual potencia, em perfeita equivalencia de energia. Pela falta de ponderação intellectual explica-se, em grande parte, que os dominadores geniaes nunca chegassem a

levantar construcção estavel. Quando mesmo as coincidencias favoraveis dos factos lhes teem permittido fazer alguma cousa, a sua obra é necessariamente pessoal, só póde viver ao amparo do auctor, tem de desapparecer fatalmente com elle. Em nenhnma actividade póde ser mais util o genio do que na da guerra, especialmente se considerarmos sómente as antigas, que se decidiam pelo valor moral e material dos homens, e não pela força dos elementos; nunca houve, entretanto, guerreiro verdadeiramente genial que fundasse cousa alguma duradoura: o imperio de Alexandre derruiu-se sobre as cinzas ainda quentes do seu creador; os de Annibal e Bonaparte abateram-se ainda aos olhos d'essas duas aguias das batalhas, logo que a fortuna as abandonou. Permaneceu, porém, ainda que com varia sorte, a obra do grande Frederico, bello exemplar de lucidez intellectual harmonica, que não tinha arrancos da sublime loucura a que chamam genio e que para a arte da guerra creou a nova maxima de que — o deus dos exercitos está sempre com o mais forte.

No governo dos povos, e especialmente em uma democracia, onde qualquer cidadão póde ser erguido ao mais alto posto, desde que mereça o favor da opinião, o caso toma aspecto particularmente grave. Será sempre um perigo que a soberania nacional se delegue em alguem só por effeito da emoção que esse alguem soube provocar na alma da nação. A especie de talenlo mais propria para pro-

duzir emoção não é com certeza o talento de governar. E' quasi sempre alguma qualidade brilhante, que, não só não tem analogia alguma com a capacidade governativa, mas até mesmo é quasi sempre opposta a essa aptidão. E' o caso com tanta sabedoria denunciado por Spencer na sua bella obra sobre a educação: quanto menos cultos são os espiritos tanto mais superioridade concedem aos objectos de ornamentação sobre os de utilidade. Estão nesse caso o genio da guerra e o genio da expressão, os bravos militares e os architectadores de bellos discursos, escriptos ou falados. No Brasil, já tivémos dois presidentes escolhidos só pela consideração de serem bons militares. Se não tivessem essa qualidade, seguramente ninguem pensaria nelles para tão alto cargo, nem para muita menos. Quanto aos oradores e escriptores brilhantes, póde affirmar-se, sem temor, que são os homens publicos mais bem cotados em todas as camadas sociaes. Desgraçadamente, ha para isso motivos muito fortes. A tribuna e a imprensa são quasi os unicos vehiculos de contacto da intelligencia individual com o publico. Como pôr em evidencia, como chamar aos postos de governo, em um regimen de opinião, homens que apenas conquistaram reputação entre os seus intimos. Entretanto, falar bem ou escrever bem dá sem duvida direito a grangear credito de artista, mas não de homem de governo. Pelo contrario, o exercicio constante das faculdades de expressão atrophia quasi sempre as facul-

dades de acção. A historia do governo dos grandes oradores e dos grandes poetas é a da bancarrota politica do genio, e mais larga e desastrosa seria ainda, se a prudencia instinctiva dos povos não houvesse cortado as azas a muitos. Lamartine e Castelar são exemplos dos nossos dias. Gambetta, aliás pouco feliz no governo, não era propriamente orador genial, mas um espirito claro, com grande ardor patriotico e servido por uma bella garganta. Gladstone, que tambem poderia parecer excepção, não é, afinal de contas, nenhum tribuno brilhante, mas um habil, profundo e elegante argumentador, apoiado em vastissima erudição.

Parecendo serem os mais fortes e independentes, esses homens desequilibrados a que se dá o nome de genios, — são precisamente os mais accessiveis a influencias perturbadoras da liberdade. São escravos de todas as paixões. Escutam e acceitam lisonjas e adulações mais facil e ingenuamente do que ninguem, por lhes parecer natural e verdadeiro quanto se possa dizer para exaltar-lhes os merecimentos. São, assim, insensivelmente governados pelo sequito mal escolhido que logo faz cauda, como sombra funesta, a essa especie de estadistas. Por outro lado, o odio e o despeito contra os que lhes negam as qualidades que elles julgam ter, e que são de ordinario precisamente as que menos possuem, inspiram não raro os seus actos nos mais graves assumptos. São, finalmente, grandes autosuggestivos: inflammam-se na sustentação do pri-

meiro disparate que aventuraram; o desmedido orgulho lhes não permitte voltar atraz do que já affirmaram; acabam por convencer-se piamente de que a sua opinião é a unica verdadeira — e levam-na por diante a torto e a direito. As decepções são, por isso, tambem mais fundas e amargas para essa especie de homens e mais completo o desalento que ellas acarretam. São excellentes para fazer o mal, inuteis inteiramente para reparal-o, porque só o reconhecem quando não tem mais remedio.

Pronunciando-me por este modo, espero que me não attribuam o pensamento de que o melhor presidente da republica seria um homem de baixo nivel intellectual. Não; a superioridade intellectual é o que mais nos destingue das outras especies animaes: para todas as cousas nobres e, pois, tambem para o governo, será sempre mais digno e mais util o homem mais intelligente, quer dizer, o de espirito mais claro e mais equilibrado, o que não é a mesma cousa que ter genio. E' a perfeita ponderação de todas as faculdades intellectuaes que faz os typos humanos mais completos. São os mais harmonicos e tambem mais raros, sem serem os mais brilhantes. São o que se poderia denominar — *os genios do bom senso.*

E' indispensavel que o chefe do estado, pelo menos, se approxime d'essa organisação cerebral, para estar no caso de satisfazer a uma outra condição de tal importancia — que bastaria por si só para distinguir um homem de estado. Refiro-me á

capacidade especial para escolher o pessoal de que deve rodear-se quem governa. São tão triviaes os casos de fazerem maus governos homens de grande erudição e brilhante intelligencia, quanto os de desempenharem-se discretamente, e até com real proveito publico, outros que não dispõem de sabedoria theorica, nem de quaesquer titulos ostensivos de competencia. Tudo bem observado, se ha de reconhecer sempre que o sabio não teve tacto para eleger os seus auxiliares, emquanto que o outro revelou possuir essa especie de instincto que permitte distinguir os homens pelos seus meritos e aproveital-os convenientemente. Quem governa não põe a mão em cousa alguma; nada faz por si; é um como regente de orchestra, que deve saber distribuir os instrumentos pelos individuos mais habeis na respectiva execução, reservando para si apenas a superintendencia geral, afim de que a harmonia não seja sacrificada. O principal segredo de bem governar parece estar em saber buscar boa companhia. O homem é um ser essencialmente sociavel. Um homem isolado é incapaz de cousa alguma. Os proprios genios da guerra, a que ainda agora alludia, o que poderiam fazer sem os seus exercitos? E, ainda dispondo das formidaveis massas de homens armados que tiveram ás ordens, que conseguiriam, se não tivessem olho para fixarem-se nos mais capazes de executar as suas ordens, ou de tomar a direcção dos postos secundarios? Napoleão soube fazer gene-

raes de sargentos e de moços de estribaria. Uma aptidão similhante é necessaria no exercicio do governo civil. Mas, como aqui a funcção é muitissimo mais complexa, como não se tracta de uma especialidade, mas de uma synthese de factos multiplos e variadissimos — não é já tambem na mesma ordem de espiritos que a havemos de procurar. Essa capacidade, só a podem possuir os homens equilibrados a que me referi, aquelles que tiverem tal organisação e desenvolvimento cerebral que lhes proporcione a expansão harmonica e concomitante de todas as faculdades, sem preeminencia excessiva de nenhuma. Só esses terão bastante lucidez para, apprehendendo integralmente o conjuncto das situações, julgar com segurança da conveniencia de aproveitar tal ou tal individuo nesta ou naquella especiadade. Só elles terão tambem moderação sufficiente, para não serem arrastados por sympathias, ou antipathias individuaes; para se não fanatisarem por ideias fixas; para ouvirem todos os conselhos e seguirem apenas os que forem razoaveis; para soffrerem com paciencia as injustiças; para se não deixarem levar pela lisonja, nem pela intriga; para não serem gorvernados positivamente pelo amor aos amigos, ou negativamente pelo odio aos inimigos; para não terem inveja aos triumphos ou á popularidade dos seus ministros; para, finalmente, exercerem perenne fiscalisação subjetiva, sobre os proprios actos e intuitos, que os deve manter nessa feliz situação, propria só de espiritos selectos,

em que a firmeza das resoluções é sempre temperada pela convicção da debilidade da intelligencia: esta a qualquer momento póde reconhecer-se e confessar em erro, sem desdouro; mas, em quanto o não faz, tem a energia da convicção honesta, que é a maior das energias.

E' ainda nessa especie de homens que se encontram os mais bem acabados exemplares de solida honestidade. Nada mais conhecido do que esta triste exclamação, a proposito de um grande numero de homens publicos: «E' um bello talento, mas — que lastima! — é tão falto de caracter!» Essa falta de caracter é uma consequencia do desequilibrio das faculdades. Quem tiver tal ponderação de intelligencia que possa medir exactamente os *pró* e os *contra* de qualquer acto irregular, reconhecerá logo que é melhor abster-se d'elle; d'onde resulta ainda uma situação favoravel mesmo para os casos de erro: será sempre facil demonstrar que foi practicado em boa fé. E' do marquez de Maricá, creio eu, esta maxima — que a deshonestidade é antes fructo de estupidez do que de maldade. E o homem de genio, se não é estupido, é ingenuo e ignaro para tudo o que não fôr a manifestação especial da sua intellectualidade. Ensurdecido pelo applauso das massas, orgulhoso do seu poder de arrancar lagrimas de admiração aos proprios adversarios, passa a viver em breve da ideia fixa da sua superioridade sobre o resto da humanidade. Em essencia, elle não é senão um

homem que tem o dom de bem exprimir sentimentos vulgares; mas, quanto mais esta qualidade se hyperthrophia tanto mais athrophiam-se todas as outras. Este homem não porá duvida em saltar por cima de quaesquer escrupulos, não os enxergará mesmo, para chegar a ser de facto o que julga ser já de direito — o primeiro entre os primeiros. E' preciso mudar de opiniões para approximar-se do alvo appetecido? — Arranja-se facilmente uma phrase sonora para dourar a aposthasia. E' necessario fazer fortuna para completar as condições materiaes e moraes do successo? — Advogam-se causas administrativas, em que é seguro elemento favoravel a emergencia d'uma carga de opposição ao governo; farejam-se casamentos com ricas herdeiras; acceitam-se logares *ad honorem,* porém bem remunerados, em industrias que dependam da influencia official; e, se nenhum meio d'essa ordem é fructifero, chegada a occasião, como tudo mais é secundario diante da ideia fixa de satisfazer á ambição desordenada, mettem-se directamente as unhas nos mananciaes do thesouro publico. Quanto daria eu a quem me provasse que tudo isto é phantastico e arbitrario!

Abandonando agora as circumstancias puramente pessoaes e encarando-as em combinação com as politicas, — direi que um bom presidente deve ter um temperamento tal que, sem deixar de ser homem do seu partido, possa esquecer os interesses d'este, sempre que o dever de distribuir

justiça se lhe apresentar como superior a todas as outras considerações. Esta qualidade não é rara, como póde parecer: existe, em fundo, em todo homem bem equilibrado e é muito favorecida pela propria posição do presidente irreelegivel para o periodo immediato, como é o nosso. O presidente sabe que nada mais tem a pedir, em materia de consideração e favor politico, aos seus concidadãos. A nenhuma outra posição publica aspira, depois de haver sido primeiro magistrado. Como, porém, o homem, emquanto vive, tem de dar pasto a alguma ambição, sua socia inseparavel, o presidente será naturalmente levado a preoccupar-se com o conceito de integro e honesto que lhe terão de dar os contemporaneos e a historia. Finalmente, bastar-lhe-á ter vulgar bom senso e alguma experiencia para reconhecer que o meio mais seguro que se lhe depara de grangear popularidade para voltar a ser candidato feliz d'ahi a quatro annos — é haver feito justiça a todos; porque o intersticio da incompatibilidade bastará para serenar as paixões d'aquelles a quem houver desgostado a rigida imparcialidade, exactamente o contrario do que aconteceria, se a reeleição fosse permittida immediatamente.

Estas ultimas considerações são verdadeiras, com uma unica excepção: é preciso que o presidente supposto não seja o que se chama — um chefe de partido. Nesse caso, seria preciso supporlhe virtudes quasi angelicas para admittir que se

não occupasse, durante a sua magistratura, de solidificar o terreno em que teria de voltar brevemente a commandar as suas hostes. Pelo contrario, se os chefes partidarios forem tão patriotas que se despojem de pretensões á candidatura presidencial, e a nação bastante sabia para os repellir, — elles ficarão sendo o mediador plastico entre o povo e o presidente, levando á presença d'este as aspirações e sentimentos d'aquelle, cujas iras e soffreguidões podem mais do que ninguem acalmar. Infelizmente, não se póde, por emquanto, contar muito com essa abnegação por parte dos chefes de partido. Nas duas eleições presidenciaes que temos feito, ainda não havia propriamente partidos organisados, como não sei se os haverá hoje; por isso, não havia tampouco logar ás pretensões dos caudilhos; mas nos estados o caso tem sido outro: ahi os primeiros pretendentes ao primeiro logar são, de certo tempo para cá, os mesmos que dirigem as agrupações partidarias. Os resultados d'essa incontinencia de ambição, ou talvez mais propriamente — d'esse desconhecimento das verdadeiras conveniencias politicas — teem sido em parte a serie de perturbações civis, que vão difficultando os primeiros dias da republica. São condições mui diversas as exigidas para um bom chefe partidario e para um bom chefe de governo: o primeiro deve ser ardente, o segundo calmo; aquelle intransigente, este tolerante; solicito em ser agradavel aos seus correligionarios o chefe de partido,

reservado e austero o chefe de estado. Neste poncto está um dos passos difficeis do regimen republicano: não é de esperar que alguem seja merecidamente elevado ao primeiro posto, sem haver previamente conquistado a confiança de um partido; mas, por outro lado, é preciso fugir dos homens mais em evidencia, e esses são precisamente os chefes de partido. E' quasi pedir o impossivel, se a escolha tem de ser feita pelo povo em massa. A solução, porém, será muito favorecida, confiando-se, como eu proponho, a nomeação do presidente ás camaras.

CAPITULO III

O MINISTERIO

Natureza da instituição

Foi em outro tempo muito debatida a conveniencia de ser o chefe do poder executivo uma pessoa só ou um concelho. Ambos methodos foram practicados nas republicas antigas e modernas, ambos contam defensores doutrinarios que allegam plausiveis razões. Os partidarios da pluralidade fundam-se no perigo do predominio pessoal que se podia arrogar abusivamente um presidente imperioso; na necessidade de conselho e moderação que em todos os actos deve revelar quem preside aos destinos de um povo; nos felizes resultados que devem esperar-se da partilha de temperamentos e competencias entre os varios membros do governo, que permittiria aproveitar o que de bom cada um tivesse e corrigir o que tivesse de mau. Os que preferem a auctoridade singular baseiam-se em que sem unidade não ha energia e sem energia é impossivel governar e administrar bem; que a ener-

gia do executivo não exclue a segurança das liberdades publicas, porque estas repousam sobre a força da opinião e sobre a responsabilidade do poder para com ella; a decisão, a actividade, o segredo, diz Story, encontram-se em mais alto grau em um homem só do que na reunião de varios, e quanto mais consideravel é o numero mais essas qualidades minguam; a divisão multiplica as discordias e produz instabilidade nos conselhos; deve temer-se o perigo dos ciumes e das antipathias pessoaes; o orgulho em uns, em outros o desejo de lisongear preoccupações vulgares, neste a vaidade de ser auctor de tal projecto, naquelle o amor proprio magoado — são outros tantos motivos que hão de excitar rivalidades e dissenções funestas.

Hoje, essa controversia está completamente, ou quasi completamente, abandonada. Não é que as opiniões oppostas houvessem expressamente concordado na adopção de um dos dois methodos: a questão foi resolvida espontanea e insensivelmente com os progressos do governo representativo. O que a observação veio dizer e a experiencia confirmar foi que não havia inteira razão nos argumentos *pró* ou *contra* qualquer das duas escolas: no fundo, ambas advogam causa verdadeira. O ideal de um bom governo representativo passou a ser nos nossos tempos — conciliar a energia, inseperavel da singularidade do mando, com a necessidade, mais virtual do que legal embora, de dar entrada á discussão e ao conselho, ainda nos actos que mais

poderia parecer comportarem o caracter de pessoaes. Os antigos, suspeitosos sempre de usurpações por parte dos portadores da suprema auctoridade, instituiram algumas vezes o poder executivo com mais de um titular, como foram exemplos os concelhos das republicas gregas, e o consulado em Roma, modernamente imitado na decadencia da revolução franceza. Sempre, porém, que os romanos foram urgidos por algum perigo consideravel, investiram um cidadão unico de poder omnimodo. A salvação publica creava a dictadura. Entendia-se tambem que, diante da patria periclitante, o depositario de tão alta confiança não seria capaz de usar da sua omnipotencia senão para o bem commum. Este costume politico tem feito a sua evolução natural, mas não desappareceu: chegou aos nossos dias com os nomes de suspensão de garantias constitucionaes, estado de sitio, lei marcial. No que, porém, se revela grande superioridade das instituições politicas modernas sobre as antigas é no facto de se haver estabelecido hoje de modo permanente, na vida ordinaria do governo, a feliz combinação que permitte a firmeza e agilidade do mando singular com a moderação, com os freios e contrapesos do collectivo. Isto se conseguiu, fazendo com que o titular do governo fosse um só, mas não podendo a sua acção ser exercida senão atravez de muitos. A instituição que dá logar a esse phenomeno, nos governos representativos, — é o ministerio. A combinação dos dois methodos, do execu-

tivo singular com o collectivo, é hoje tão verificavel nos povos que ao principio tinham adoptado um, como nos que seguiram o outro: a Suissa, que instituiu a pluralidade, tem hoje um presidente annual unico, perfeitamente definido, de quem os outros membros do concelho passaram a ser, e mesmo a chamar-se,— ministros; a republica norte-americana, que é accusada de haver instituido uma especie de imperio democratico, personalisado em um titular unico do poder executivo, de quem os ministros seriam meros secretarios, tem ido pouco e pouco conferindo maior significação e auctoridade ao concelho que rodeia o presidente, a poncto de tornar incomprehensivel a ideia de poder pessoal.

Na melhor concepção do governo representativo presidencial, os ministros devem ser nomeados pelo presidente —*para exercerem com elle o governo.* Seria bastante esse caracter para fazer comprehender quam importante é a missão dos ministros e quanto é falsa a ideia de que, em um governo representativo não parlamentar, elles sejam meros secretarios de pessoa, sem imputabilidade alguma politica. Tão falsa ideia provém da má interpretação que se dá á liberdade legalmente attribuida ao chefe do estado de nomear e demittir os ministros, com a circumstancia peculiar ao governo presidencial de não serem elles obrigados a largar os cargos ao arbitrio das maiorias occasionaes da legislatura. Pretendem poder concluir d'ahi que os ministros, cuja existencia dependeria, então, apenas

do bom ou mau grado do presidente, são pessoas d'elle.

O absurdo d'essa interpretação vem do aspecto material pelo qual encaram o facto. Começarei por fazer notar que tambem na doutrina parlamentarista está admittido que o principe nomeia e demitte *livremente* os ministros. Alguem responderá que elle não póde demittir senão os que desgostarem á camara, nem nomear senão os que ella indicar por via do seu *leader*. Sim; na perfeição do regimen parlamentar assim deve ser, não obstante a linguagem legal continuar affirmando a plena liberdade do principe. Do mesmo modo, uma correcta applicação da doutrina presidencial só legalmente confere ao chefe do estado liberdade inteira na nomeação e demissão dos seus ministros. Na realidade, o presidente de uma republica, onde tiver força a opinião, terá de dar obediencia a tantas considerações de ordem politica e partidaria, terá de guardar tantas deferencias para com os elementos complexos no meio dos quaes se move, terá de levar em conta tão grandes e tão variadas preoccupações relativas aos meios de conduzir normalmente ao fim o seu governo e terminal-o com gloria — que a sua liberdade pessoal, o seu arbitrio, o seu capricho terão de ser os ultimos factores do procedimento que tiver de observar. Será sempre menos livre para escolher um ministro ou um ministerio do que o será qualquer particular na escolha de um agente dos seus negocios privados.

O homem se compraz em acalentar a chimera da plena liberdade, o que não impede os actos humanos de serem determinados por motivos independentes da vontade. No caso do chefe de um estado presidencial, observe-se, antes de tudo, que tal chefe não póde governar sem ministros; os seus actos teem de ser referendados por alguem. Eil-o já com metade da sua supposta liberdade cerceada: terá de nomear alguem ministro de estado. Da metade que lhe fica, é forçoso admittir que, pelo menos, ainda metade se desvanece, desde que se considere que a escolha só poderá dar-se entre os homens de um só dos partidos em que a nação está dividida. Neste poncto, muito mais liberdade tem o principe parlamentar, que em certos momentos se arroga o caracter de juiz na rotação dos partidos. Não foi senão pela decisão do principe que se alternaram os partidos politicos durante todo o tempo do nosso ensaio de parlamentarismo, e essa é ainda a regra na grande maioria dos paizes parlamentares. Pensae agora que, ainda mesmo no unico partido em que o presidente póde buscar ministros, haverá homens que não desejem nem acceitem o posto, outros que não possam ser escolhidos sem escandalo ostentoso, ignorantes crassos, individuos infamados, incompatibilisados pela inepcia notoria, pela inexperiencia, pela saude, por mil causas faceis de prever — e vereis desmaiar e offuscar-se pouco e pouco a auréola de livre arbitrio attribuida pela lei ao chefe do estado. Afinal, é a

opinião publica que limita e determina o campo onde está o quadro de homens unicos que poderão ser chamados aos conselhos do governo. Sem duvida, é isto uma funcção da normalidade do governo: em casos anormaes, quando as cousas estão baralhadas, quando não é um systema de governo o que impera, mas uma situação pessoal critica e transitoria, em taes casos, não é só no presidencialismo, é tambem, e com mais força, no regimen parlamentar que a influencia do chefe invade tudo e a tudo se substitue. Seja qual fôr a variedade de governo representativo, é facto provado que o chefe da nação tem sempre tanto menos arbitrio para escolher os ministros quanto mais normalisada e adiantada está a situação politica.

A natureza do ministerio é, segundo o que temos visto, similhante á do presidente. O ministerio emana do presidente, mas para o fim de fazer corpo com elle. E' o chefe collecctvo do estado, em presença do chefe singular. São dois elementos de força egual, que se não contrariam, quando postos em actividade, precisamente porque não podem subsistir senão com a condição da solidariedade. Se esta se rompe, logo se refaz pela substituição dos ministros. Não é isto o que a linguagem trivial chamaria rebentar a corda pelo mais fraco; é o meio unico possivel de manter a indispensavel solidariedade. O presidente é elemento estavel por um certo praso; o ministerio é mudavel a qualquer momento; considere-se agora a deficiencia de li-

berdade do presidente na escolha dos ministros, e por isso tambem na demissão; pense-se que, pelo mesmo facto de ser indefinida a duração do ministerio, póde dar-se até o caso de que elle venha a viver mais do que o presidente; — e muitas ideias erroneas se hão de desvanecer a respeito do poder real do presidente. A divisa *primus inter pares*, que se pretendeu fazer privilegio dos principes parlamentares, é applicavel ao chefe de qualquer variedade de governo verdadeiramente representativo.

Qualidades dos ministros

Se a natureza e fim do ministerio são eguaes á natureza e fim do presidente e a razão da existencia d'esta dualidade é a necessidade de combinar no governo as virtudes do mando singular com as do collectivo — a primeira conclusão deve ser que as qualidades pessoaes de um bom ministro são muito analogas ás que se requerem para um bom presidente. A differença mais sensivel seria esta— que o presidente, tendo de superintender em toda a actividade official, precisaria de maior numero de dons do que cada ministro em particular, que preside aos negocios limitados ao districto da sua pasta. Por outra, — as qualidades do presidente serão tanto mais felizes quanto mais equivalerem ás qualidades reunidas de todos os seus ministros.

Como o presidante, os ministros dependerão em

grande parte das coincidencias favoraveis dos factos e serão julgados pela opinião mais numerosa menos em attenção ás qualidades que realmente possuirem do que em vista do exito que obtiverem. Haverá sempre circumstancias em que nenhum ministro ganhará honra e fama, e outras em que o menos favorecido em meritos se desempenhará discretamente, senão com apparencias de gloria. Ainda assim, algum campo ha de haver, na maioria dos casos, para a influencia pessoal do ministro, e será tanto mais vasto quanto mais normaes forem as circumstancias do paiz. E' para essas circumstancias normaes principalmente que vale a pena estudar as aptidões dos cidadãos mais dignos de formar o corpo collectivo do poder executivo.

Assim como já affirmei para o presidente — que lhe não competia fazer cousa alguma directamente, mas apenas reger a grande orchestra de modo a manter-lhe a harmonia, direi dos ministros — que a sua missão é principalmente de superintendencia. A primeira materia que tem cada ministro na sua pasta para revelar capacidade é a escolha dos seus agentes e, depois, a fiscalisação do trabalho de cada um d'elles. Seja qual fôr a doutrina governamental que se pretenda realisar no governo, como sempre os factos podem mais do que as nossas illusões, evidencia-se esta verdade — que melhor ministro não é sempre o que tem mais altos titulos pessoaes, mas o que se cercou de melhores auxiliares, ou soube affeiçoar com mais propriedade

aos respectivos destinos a gente que já encontrou ao galgar o poder. Assim se explicam tambem innumeras decepções que em todos os paizes se teem visto, consistindo em darem os resultados mais deploravelmente negativos homens que haviam conquistado justa fama de especialistas em certas materias e a quem se teem confiado as pastas que com ellas mais immediatamente intendem. Engenheiros notaveis teem sido desastrados no ministerio das obras publicas, generaes de primeira plana no da guerra, almirantes gloriosos no da marinha, sabios professores de economia politica no das finanças, magistrados intelligentes e honestos no da justiça. Tivémos no Brasil mui claros exemplos de tudo ou de quasi tudo isso: Caxias, Osorio e Pelotas foram dos melhores generaes que temos tido, e tres dos peiores typos de ministros da guerra; um advogado, o senador Junqueira, é até hoje recordado como um dos ministros que mais uteis foram á administração militar. Por tantos almirantes, vivos e mortos, que geriram mal a pasta da marinha, aponcta-se, entre outros nomes, o do então joven advogado Affonso Celso, que deixou boa memoria. Ainda um advogado, o sr. Affonso Penna, desempenhou honroso papel nas obras publicas, onde tantos engenheiros habeis tem sido infelizes, e o engenheiro que melhor se houve, o finado Buarque de Macedo, não o era de facto; tinha apenas o curso official de engenharia, sendo, antes de tudo, antigo burocrata, empregado intelligente e habil

do mesmo ministerio que veio a dirigir. Para não abundar em mais casos que cada um póde recordar sem o meu auxilio, terminarei lembrando que o professor de econonomia politica mais admirado no seu tempo, João da Silva Carrão, naufragou no ministerio da fazenda, batendo em escolhos que modestos discipulos seus da escola de direito de S. Paulo souberam facilmente evitar.

São factos que se explicam pela propria natureza das cousas. Os ministros são homens de estado chamados a superintender nos varios districtos do governo. Nada vão fazer com a propria mão. O ministro da guerra não vae commandar exercitos, o das obras publicas levantar planos de construcções ou lotar estradas de ferro, nem o da justiça estudar autos e lavrar sentenças, e assim por deante. Sem duvida, não faria mal que todos os ministros, alem das qualidades de estadistas, tivessem ainda conhecimento intimo de cada materia relacionada com a sua pasta; mas está essa condição bem longe de ser essencial, e desgraçadamente são cousas que quasi sempre se desencontram na vida real — o saber administrar e o saber executar. Depois, por mais habil que fosse o ministro nos negocios que estão comprehendidos no campo da sua administração, de bem pouco lhe valeria isso: o ministro tem forçosamente de confiar em outrem, em tudo quanto respeita á execução; não lhe é possivel estar pessoalmente em toda parte. Assim se comprehende que a primeira qua-

lidade que lhe deve ser exigida, depois do caracter de estadista, que lhe dê prestigio e respeito, seja a de saber escolher os seus agentes. Em certos ministerios, no da guerra e no da marinha, por exemplo, é essa regra mais exacta do que em outros. Os ministros das pastas militares terão de confiar tudo aos generaes de terra e mar que escolherem. Mais evidente se torna esta verdade nos casos de guerra, que são aliás os mais serios que podem dar-se: apenas como homens de governo, e de accordo com os seus collegas e com o chefe do estado, os ministros da guerra e da marinha ordenarão os grandes movimentos, mais politicos, mais administrativos do que militares ou estrategicos. Na Inglaterra, é principio corrente que um almirante não deve ser ministro da marinha, nem um general ministro da guerra. Póde negar-se admiração ás instituições inglezas, quanto á sua applicabilidade ao nosso paiz, mas não é licito recusal-a ao bom senso do povo que as cultiva.

Vejo outra explicação ainda para o mau exito politico dos profissionaes. Quando o homem se tem consagrado a uma carreira, a uma actividade profissional qualquer, raro deixa de crear com o tempo ligações e antipathias mais ou menos gratuitas, mais ou menos interessadas. Na carreira das armas é isso muito commum. Na administração de trabalhos publicos não o é menos. A não se tractar de algum espirito excepcional pela superioridade das suas inspirações, é certo que, er-

guido ao poder, o antigo profissional, confundindo as suas predilecções com a verdadeira capacidade, quasi nunca verá boas qualidades fóra dos seus amigos, da sua róda, da sua clientela. Terá, por outro lado, muitos compromissos tacitos ou expressos de camaradagem, a que não será facil fugir, do mesmo modo que haverá creado incompatibilidades pessoaes com alguns collegas, que reconhecerá muito aproveitaveis, mas de quem melindres intransgressiveis lhe hão de impedir a approximação. E, sobre tudo isto, não quero suppôr os casos tão conhecidos de trazerem os novos ministros para o poder rancores e impetos de vingança contrahidos na vida ordinaria.

Creio que de quanto fica dicto ninguem poderá concluir que eu preconise a ignorancia dos assumptos correspondentes á respectiva pasta como virtude do ministro de estado. Já disse que seria melhor que os conhecesse a fundo. O que não é bom é que faça d'elles profissão. A principal missão do ministro, abstrahindo da sua actividade politica e considerando somente a administrativa, é escolher o pessoal superior da administração. Ora, não é de modo algum necessario ser profissional para escolher um bom profissional. Porque eu não sou militar, mathematico, banqueiro, ou magistrado, estarei privado de saber quem são os mais bravos generaes da nação, os melhores engenheiros, os financeiros mais capazes, os juizes mais integros? Depois, profissional ou não, o ministro terá de

aconselhar-se com os seus chefes de serviço. O ministro profissional ha de desprezar em grande parte os conselhos dos seus subordinados, não só para attender ás contingencias de classe, como ainda levado pelo natural orgulho, que lhe não consentirá mudar de opinião em assumptos em que se reputa auctoridade. Não assim o ministro alheio á profissão: este, em quasi todas as questões de detalhe, combinará os dictamens da sua razão e as regras administrativas com as informações dos subalternos competentes, e assim é possivel fazer melhor justiça e attender mais efficazmente ao interesse publico: o subalterno informa sobre necessidades que conhece e, como não é elle quem decide sem appellação e a qualquer momento póde ter de pagar os erros em que fez incorrer o chefe, terá sempre menos possibilidade e menos tentação de proceder pelas suas predilecções, mas sim de accordo com o que fôr mais direito. E' principalmente para obter essa rectidão dos agentes administrativos que as duas qualidades superiores dos ministros devem ser — olho para escolher a sua róda, e vigilancia para que ella ande bem.

Unidade do ministerio

Uma das más consequencias da imperfeita e confusa noção que ainda temos do governo presidencial, se nota na pouca importancia que se liga ao conjuncto dos ministros, para prestar muito

maior a cada secretario de estado isolado. Ainda que se não confesse, ha sempre o temor de confundir as instituições com o parlamentarismo, fazendo do ministerio um corpo solidario. Accode logo ao espirito a ideia do gabinete parlamentar. Não temos tido ministerios; temos tido ministros. Foi uma das grandes causas da irregularidade com que funccionou o novo apparelho durante os dois primeiros governos militares.

Tal situação corresponde a um estado elementar das instituições representativas, parlamentares ou não. Tanto na Inglaterra, mãe do parlamentarismo, como na grande republica sua filha, que propoz e tem realisado tão brilhantemente a nova formula representativa, e ainda em outras democracias americanas que lhe teem mais ou menos seguido os passos, — o facto é perfeitamente verificado. Muitos escriptores mostram, e particularmente Freeman, no seu estudo sobre o *Desenvolvimento da Constituição Ingleza*, que, até á revolução que trouxe a dynastia de Orange, isto é, emquanto as instituições foram rudimentares e grosseiras, não houve na Inglaterra a mais leve noção de unidade no ministerio. Os ministros, desunidos, eram servidores directos do soberano. Foi o *bill* da *Declaração de Direitos*, em 1688, que assentou as primeiras pedras do alicerce parlamentar. Macaulay, na sua *Historia do Reinado de Guilherme III*, assignala o periodo que vae dos fins de 1693 aos fins de 1696 como o da mais energica depuração do

systema de gabinete. O primeiro Orange começou com homens de todas as côres, que se combatiam e accusavam reciprocamente dentro e fóra do parlamento. Mediante humilde reclamação dos communs, o rei despediu os *tories* que tinha ao pé de si e nomeou um gabinete homogeneo de *whigs*. Mas o mesmo Guilherme, tres annos mais tarde, e a rainha Anna depois, continuaram a chamar os seus validos ao ministerio. Depois do *Act of Settlement* de 1701 ainda a irregularidade continuou por certo tempo. Por cinco annos, até 1706, chegou mesmo a ser vedada nos communs a entrada aos membros do gabinete. O primeiro gabinete organisado por um chefe, por um primeiro ministro, e sahido systematicamente de um partido, isto é, o primeiro que exhibiu condições de unidade — foi o de 1721, presidido por Walpole. Deveu-se o facto apparentemente ao acaso: o rei Jorge I, allemão, ignorante tanto dos costumes como da lingua da Inglaterra, fraco para a acção e amigo de levar vida desoccupada e alegre, confiou primeiro a administração, depois o proprio governo ao chefe do partido *whig*, ao qual devia em realidade o throno, que o *Act of Settlement* não bastaria para assegurar á casa de Hanover, contra as intrigas da rainha Anna e dos *tories* despeitados. O facto, hoje incontestavel, de que a Inglaterra é uma republica presidida pelo primeiro ministro, firmou-se energicamente desde ahi. Robert Walpole pôde governar 22 annos, tempo mais

que sufficiente para que o precedente deitasse raiz: quando os inglezes tiveram um rei que sabia falar inglez, haviam já entrado pelo novo caminho com a sua fleugma mechanica e imperterrita, e não era possivel fazel-os voltar atraz. E' engano pensar que o parlamentarismo e o gabinete, que é a sua alma, vieram da força do parlamento. Foi, antes, da annullação do rei. Os parlamentos que serviram com Walpole foram dos mais corruptos de que fala a historia. Os votos compravam-se e vendiam-se, na camara dos communs, como vil mercadoria, no dizer de todos os historiadores e criticos. Não foi, pois, o parlamentarismo em si que conduziu á unidade e solidariedade do ministerio; foi a evolução do principio representativo. Ora o principio representativo é commum aos dois methodos de governo — parlamentar e presidencial. Por isso, o mesmo phenomeno se observa nos demais paizes representativos não parlamentares, á medida que as respectivas instituições se vão aperfeiçoando.

Quando se fez a constituição dos Estados Unidos, havia exaggerada preoccupação de armar o chefe do estado de sufficientes elementos de independencia e desembaraço para defender a nação contra o extrangeiro e livral-a da demagogia, que parecia não poder vir senão do poder legislativo. O proprio Thomas Jefferson, citado pelo *Federalista*, abrigava esse receio. Por isso, deu-se aos ministros mais o caracter de secretarios do presidente do que o de collaboradores responsaveis do execu-

tivo. Ficou a lettra da constituição, mas o tempo a tem ido pouco e pouco desbravando das suas asperezas. O ministerio, nos Estados Unidos, já tem hoje inquestionavelmente um chefe instituido pelo costume, cuja individualidade politica se vae firmando mais e mais: — é o secretario de estado, ou ministro dos negocios extrangeiros. Este personagem é já hoje escolhido entre os republicos mais eminentes; ha mesmo nomes sobre os quaes deve cahir quasi obrigatoriamente a escolha. O secretario de estado é já uma força politica com a qual se conta dentro e fóra do paiz. E' mesmo, de ordinario, um possivel candidato á presidencia da republica.

No Chile se tem passado phenomeno analogo. A lei não fala da existencia de chefe para o ministerio. Mas, esse chefe já existe de facto. E', segundo o costume, o ministro do interior. Mesmo antes da revolução recente, que deu ao Chile pronunciados laivos de parlamentarismo, mesmo no tempo do presidente Balmaceda, que se declarava abertamente contrario á imitação ingleza, — o costume foi sempre encarregar um prohomem politico da formação do novo ministerio. Este personagem tomava, e toma ainda, para si a pasta do interior, combinando com o presidente sobre os demais ministros. Na actividade do ministerio, elle assume sempre o caracter de chefe.

Não estão ainda tão definidas as cousas na Republica Argentina; mas a tendencia é claramente

a mesma. A grande difficuldade de formar-se ali um ministerio consiste, para o presidente, em achar um homem que sirva de nucleo. Este ministro toma indifferentemente qualquer das pastas. A sua preponderancia se faz sentir em toda a vida do ministerio. Não é raro mesmo verem-se ministerios ou gabinetes, como lá se diz, conhecidos pelo nome proprio d'esse chefe extra-legal. Convem, entretanto, não esquecer que a vida representativa da Republica Argentina é muito curta e tem sido tão frequentemente cortada de crises violentas, — que apenas póde lobrigar-se qualquer tendencia da sua evolução politica.

Quanto a nós, brasileiros, se contamos uma existencia independente e representativa mais larga, mui estreito é ainda assim o periodo de applicação do regimen republicano, e esta não poderia ser mais irregular. Comtudo, mais de uma vez se tem esboçado a tendencia á unidade do concelho que acompanha o presidente. O caso mais patente foi o do primeiro ministerio constitucional, indubitavelmente organisado e dirigido por um primeiro ministro de facto. O mal foi que tal melhoramento das instituições proviesse de abusos, de usurpações, de influencia indebita. Cumpre ainda notar que o imperio começou com o gabinete, mas sem dar a um dos membros d'elle o nome e as funcções de chefe. Foi só mais tarde que se reconheceu a conveniencia de estabelecer um primeiro ministro e não deixar directamente ao imperador

esse encargo. Na constituicão republicana, copiámos materialmente os Estados Unidos. Materialmente digo, porque nem sequer adoptámos o que o costume lá transformou em lei — a instituição do secretario de estado. Não temos ministerio; os nossos ministros vivem cada um por sua conta, combinando ideias apenas com o chefe do estado directamente. E', pelo menos, a doutrina legal.

Em semelhante situação, é forçoso que, no desdobramento da vida do governo, succeda uma d'estas tres cousas: — independencia de cada ministro na gerencia da sua pasta; ou que um dos ministros desenvolva qualidades de absorpção e preponderancia em relação aos seus collegas; ou que o presidente da republica assuma o papel de chefe do ministerio. As tres hypotheses me parece que são mais susceptiveis de dar máus do que bons resultados.

A completa separação produz dispersão de esforços; demora e falta de plano no trabalho do governo; muito maior possibilidade de conflictos entre os ministros; ausencia de pensamento politico na direcção dos negocios; desapparecimento do conselho que deve temperar a acção pessoal do presidente da republica, se não com referencia aos assumptos de cada pasta, com certeza para a politica geral do governo.

A chefia espontanea de um dos ministros, que absorvesse os outros, ou lhes inspirasse grande confiança na sua superioridade, — correria, antes

de tudo, o perigo de ser disputada por mais de um. Ciumes, luctas funestas de muitos generos não deixariam de pullular em tal situação. A chefia espontanea teria mais o defeito de não poder apparecer ostensivamente á nação como auctoridade effectiva e consagrada. Não poderia, finalmente, manifestar-se senão depois que o ministerio tivesse certo tempo de existencia, quando, entretanto, os primeiros momentos são dos mais interessantes para falar á opinião publica e ser por ella escutado.

Resta commetter ao proprio chefe do estado o encargo de presidir aos ministros e promover a sua unidade de pensamento e acção. Não nego em absoluto a efficacia d'esta combinação. Penso mesmo que não está impossibilitada de dar os mais plausiveis resultados, desde que se possa contar com um presidente que reuna as condições de actividade, saude physica e grande competencia para o officio. Seria, nesse caso, a posição do presidente muito similhante á do primeiro ministro inglez, só com a differença da fixidez do praso de governo e da dispensa da pompa espectaculosa da realeza, destinada a deslumbrar os pobres de espirito, emquanto os fórtes vão desempenhando serenamente a missão de governar. Mas não é licito esperar que o presidente reúna e guarde durante todo o seu perido as condições que acabo de referir. Nomeando-se, porém, um dos ministros chefe do ministerio, ou presidente do concelho, já seria escolhido em attenção áquellas condições. Se viesse a per-

del-as, ou a revelar que as não possuia, todas ou algumas, seria facil remediar o mal, chamando a qualquer momento quem lhe tomasse o posto. Não assim o presidente da republica, que é eleito por praso fixo e não póde ser substituido ordinariamente antes da conclusão do periodo.

As vantagens da instituição de um presidente do concelho de ministros são tão claras quanto me parece que nenhum mal poderia trazer tal innovação. Alguem se impressionará talvez desfavoravelmente com a ideia da maior complexidade que adviria ao organismo governamental com a creação d'este novo orgam. Mas, a complexidade é distinctivo dos seres superiores. Não ha instituições mais singelas do que as despoticas. Não ha mais complicadas do que as do *self-governement*.

A unidade do ministerio, por este modo conseguida, havia de trazer desde logo estes dois resultados beneficos: espirito de plano e harmonia na administração e na politica; moderação do poder pessoal do presidente. Nem por isso perderia o chefe do estado a faculdade de fazer sentir a sua influencia nas grandes linhas da actividade official. Sempre que estivesse convencido de que o ministerio se oppunha a alguma cousa sem razão e sem o appoio do pensamento nacional, ou da maioria do seu partido, teria nas mãos o recurso de despedir esse ministerio. Outro tanto já não poderia fazer quando o caso fosse de levar por diante meros caprichos: então, teria, pelo menos, de va-

cillar entre a hypothese de ouvir os conselhos dos ministros, a de abrir dissensões no seu partido e a de fatigar o espirito publico com repetidas declarações de crises ministeriaes, provocadas por insignificancias. A moderação assim obtida quanto ao poder pessoal do presidente aproveitaria na mesma medida á elevação do caracter do ministerio e á utilidade da sua instituição. Os conselhos do governo ficariam sendo uma verdadeira escola de estadistas, onde se poriam em evidencia as capacidades, viveiro permanente sobre o qual a nação lançaria as vistas sempre que tivesse de pensar em algum homem digno de grandes missões, inclusivè a da magistratura suprema. Não penso que o systema presidencial, tal qual o temos, em cousa alguma se confunda com a dictadura, desde que seja bem exercido. Mas, essa condição de ser bem exercido está mal garantida quando se deposita quasi toda a confiança nas mãos de um homem só. Robustecer o prestigio da parte collectiva do poder executivo já é pôr a duas amarras a náu do estado. Não se amesquinha com isso a magestade da missão presidencial, antes deve ganhar em grandeza a situação do chefe do estado, que poderá desobrigar-se de muitas cogitações miudas da vida diaria, para entregar-se unicamente ás altas questões do governo. O caracter de sociabilidade que distingue a especie humana faz com que nós tenhamos sempre mais firmeza em resolver e mais energia na execução quando decidimos em harmo-

nia com os juizos dos nossos semelhantes do que quando nos isolamos na deliberação a tomar. Um chefe de estado mero fiscal do trabalho disperso de uns quantos secretarios, que não formam unidade, nem systema, tem de participar da debilidade do apparelho que põe em jogo. Se pretende substituir por qualidades da sua pessoa o que falta nas aptidões do instrumento, trilhará uma estrada marginada em toda a sua extensão pelos precipicios da dictadura.

Estou a ouvir clamar que a unidade ministerial, promovida pela instituição de um presidente do concelho, seria... parlamentarismo. Não ha parlamentarismo onde as funcções de governar e legislar não estão confundidas. Com um primeiro ministro ou sem elle, o ministerio que eu proponho não seria delegação do parlamento. Havia de ser escolhido pelo presidente e por elle demissivel, interpretando as indicações da opinião. Esse ministerio não teria assento nas camaras para legislar. Manteria com o poder legislativo, *mutatis mutandis*, as mesmas relações que hoje entreteem os secretarios de estado que temos. Tal ministerio, finalmente, não dissolveria o parlamento, nem seria por elle dissolvido. Onde fica o parlamentarismo? Só e exclusivamente no sestro que a ignorancia e o fanatismo manteem nos espiritos obcecados, que votam horror ás palavras, por não poderem comprehender bem as cousas que ellas cobrem.

Eis ahi uma reforma constitucional de muita

consideração que póde obter-se sem tocar em uma linha da constituição. Basta que um presidente que mereça conceito ao paiz inaugure o seu governo incumbindo a um homem politico de capacidade e prestigio a formação do primeiro ministerio, e depois governe de accordo com o pensamento da unidade. Se a innovação fosse boa e se revelasse tal, o precedente havia de ficar. Se désse maus resultados, as instituições não soffreriam abalo e a eliminação da tentativa se faria tambem insensivelmente. Em materia de reformas politicas, nada seria melhor do que a generalisação d'este processo; infelizmente, elle não é applicavel a todos os casos.

Espirito de continuidade no governo

Não depende só da vontade mudar o curso da politica de uma nação. Os partidos que se revezam no poder continuam, em substancia, o que faziam os seus antecessores. Mas isto quanto ao espirito generico da politica; na administração dos negocios, no trabalho de fazer andar a machina official é necessario um certo tacto e espirito conservador que só se aprende na experiencia. E' tão certo que as melhores intenções são muitas vezes impotentes para o bem como que a menor incapacidade póde produzir males de difficil reparação. Em cada pasta do ministerio é limitadissimo o campo das cousas variaveis com a indole ou com as doutrinas dos ministros e é vasto o quadro das

cousas permanentes. D'ahi a necessidade que em todos os paizes representativos se tem reconhecido de tornar segura e estavel a posição de uma certa classe de empregados de cada secretaria de estado, especialmente os chefes das varias secções, e, á frente de todos, um funccionario ordinariamente tão modesto e obscuro quanto habil, intelligente e nutrido da tradição dos negocios. Esse personagem é o sub-secretario de estado. Alheio ás agitações da politica militante, mas tendo visto em acção todas as politicas, adquiriu o dom especial de vestir com os apparelhos da rotina burocratica as ideias do homem de estado que estiver no momento regendo a pasta. São especialmente uteis aos estadistas principiantes: formam o lastro conservador que lhes garante estabilidade, quando fazem pela primeira vez a travessia do governo.

Não temos essa instituição perfeitamente estabelecida, e é preciso pensar em dar-lhe uma existencia mais definida. No Brasil mesmo existe a prova da sua utilidade: dos nossos ministerios o que mostrou maior circumspecção durante a epocha de difficuldades e confusões de que estamos agora sahindo — foi o das relações exteriores, que, entretanto, com mais frequencia confiou-se a gente novata e incompetente; mas nesse ministerio tem permanecido um official maior, respeitavel pela sua experiencia e discrição, que é a chronica viva da diplomacia brasileira e que submette a regras impeccaveis tudo quanto lhe passa pelas mãos.

Sem ser partidario, o sub-secretario de estado póde influir muito beneficamente na acção politica do seu chefe. Quem vem ao governo por vez primeira traz o cerebro saturado de impetos reformadores, de anceios de notoriedade. O velho chefe da secretaria, porém, tem assistido mil vezes a casos d'esses e aos resultados que teem produzido. Faz sentir, em voz doce e temperada de auctoridade humilde, e d'esse frio scepticismo que a experiencia dá, os tropeços que podem apresentar-se na practica; invoca factos analogos da historia da sua secretaria; lembra a opposição de leis existentes; e, se remata essa velada opposição, declarando-se á disposição do ministro para cumprir-lhe as ordens, nem por isso foi menos efficaz a sua intervenção. Algumas vezes, bem poucas, o estadista incipiente mudará logo de proposito; outras, menos raras, modificará apenas o seu plano, para evitar as difficuldades reaes que desconhecia; porém, o que mais frequentemente succede é sentir-se intimamente offendido na sua independencia e superioridade hierarchica, ainda que sem motivos para reagir ostensivamente contra as respeitosas ponderações do sub-secretario. Responde-lhe, neste caso, que sabe o que vae fazer, que já meditou muito o assumpto, que a responsabilidade é sua, que nem tudo quanto a rotina consagra é o mais verdadeiro, que, finalmente, sustenta o seu plano em toda a integridade. Não importa; diga no momento o que disser o ministro, se as ponderações

que ouviu foram razoaveis e sabias, o seu animo ha-de ficar abalado, quer elle queira quer não. Antes de pôr o plano em execução, já terá modificado alguma cousa das suas primitivas ideias, e, se naquelle instante o não faz, a licção lhe aproveitará para outra occasião. Bem difficilmente um homem que tenha a dignidade das suas opiniões mudará de conselho á primeira impressão de razões contrarias. O caso mais commum é sustentar com ardor o seu pensamento, principalmente se a questão é mais de raciocinio do que de facto; mas nunca um espirito claro e superior, por mais orgulhoso que seja da sua independencia, deixará de levar em si algum germen fecundo das verdades que tiver ouvido; atravez do tempo e das circumstancias, esses germens de verdade prosperarão e insensivelmente hão-de modificar as primitivas opiniões. E' essa uma historia psychologica que todo ser pensante póde mais ou menos contar de si.

D'onde devem ser tirados os ministros

No Brasil, a constituição e os precedentes da republica presidencial estão de accordo em que os ministros podem ser procurados onde quer que haja homens competentes. A limitação unica, se assim póde dizer-se, está na incompatibilidade das funcções simultaneas de cargos de diversos poderes. Mas a concepção exaggerada da separação dos poderes tem feito pensar álguem que, na fiel obser-

vancia do regimen presidencial, não seria licito nomear ministro de estado a um membro da legislatura ou a um juiz. Assim entendia Bastiat, em 1849, quando se tractava de constituir a segunda republica franceza. Quiz o sabio economista reviver os excessos doutrinarios da grande revolução do outro seculo, quando se decretava que os representantes do povo não podiam ser ministros, nem alguns annos depois da cessação do mandato. Lamartine pôde, então, com propriedade, oppor-lhe a objecção de Mirabeau — que, por tal forma, as camaras e os ministerios se comporiam exclusivamente de mediocridades: sendo natural que os homens capazes aspirem mais ao governo do que á legislatura, evitariam a eleição e, ficando por isso ignorados, perderiam uma e outra occasião de apparecer.

Os ministros não podem ser legisladores; mas podem ser tirados das camaras, perdendo os logares que alli tinham. E' o nosso preceito constitucional. E' tambem o uso de outras republicas não parlamentares. Na Suissa póde dizer-se que é regra que os ministros sejam sempre escolhidos d'entre os legisladores. O essencial é que se não confundam no mesmo orgam as funcções de legislar e de governar.

Relações dos ministros com o Congresso

Uma das particularidades do regimen presidencial que mais acerbas criticas lhe teem valido é a

relativa ás relações que devem existir entre os dois orgams do poder — o legislativo e o executivo. Duas razões principaes ha para isso: a primeira é que exactamente nos ponctos de separação e de approximação reciproca das funcções legislativa e executiva está o traço capital de distincção dos dois systemas rivaes; a segunda razão é que geralmente os criticos infensos ao regimen presidencial tomam por alvo exclusivo das suas observações o que se instituiu e practica nos Estados Unidos, e, para mim, não ha duvida que, neste particular, as instituições norte-americanas ainda estão formalmente um tanto grosseiras, — ostentam as imperfeições das primeiras obras.

A nossa constituição é quasi a copia da dos Estados Unidos no que respeita á forma das relações dos ministros com as camaras. Entre nós, como nos Estados Unidos, o poder executivo se communica com as camaras por meio de mensagens. Não é licito aos ministros penetrar no recinto legislativo, nem podem os representantes convidal-os a virem dar explicações da tribuna parlamentar. Nesta, porém, como em todas as cousas, ha o que apparece, o que se vê realmente, e ha o que está occulto, o que influe sem estar patente. Os nossos ministros propõem leis. Propõem mesmo as leis mais importantes, que são as da receita e despeza. Sem duvida, tomam interesse em que se vote o mais integralmente possivel o que lhes pareceu melhor consultar os interesses da nação. Para isso encarregam

alguem de fazer a defeza da sua obra. Quando esse alguem fala, é a alma do ministro que a camara escuta, apenas com a auctoridade minguada, pelo facto de passar atravez de um corpo extranho. Por outro lado, não ha missão mais difficil do que a de traduzir pensamento alheio, dar bem um recado. Já o sabio Spencer disse que ao proprio que concebeu uma ideia não é facil exprimil-a com exactidão, porque o arredondamento da phrase leva sempre a dizer mais ou menos do que devia ser. Figurae as difficuldades, a verdadeira impossibilidade de um exacto porta-voz do estadista que mandou á camara um plano de governo, de finanças, de reformas, um tractado internacional, uma combinação diplomatica! Ainda quando os ministros encontram amigos intelligentes e dedicados, que lhes façam as vezes com fidelidade religiosa, só póde ser isso para circumstancias previstas da discussão. A's objecções inesperadas, ás perguntas relativas ao pensamento do governo, que não póde estar senão na cabeça d'elle, — a essas quem dará satisfação?

A nossa experiencia de governo presidencial é muito curta; mas não vacillo em affirmar que quem fôr ás camaras em dia em que se discuta o orçamento, ou alguma outra lei summamente interessante ao governo, ha de lá encontrar, como figura obrigada, um ministro de estado, vagando pelos corredores, a segredar instrucções a um representante amigo, emquanto o opposicionisia lhe critica

os projectos. Outras vezes, ha de parecer agachado por traz da tribuna d'onde fala o defensor da sua obra, a puxar-lhe pela aba do casaco. Ora, não seria melhor, mais util ao bem publico, mais sensato e mais honesto trazer este homem ostensivamente á tribuna, d'onde diria de viva voz o que sentisse, instruiria o poder legislativo e a opinião publica das intenções do governo, responderia a todas as duvidas e se retiraria em paz, com a consciencia satisfeita, deixando toda a responsabilidade que não fosse sua sobre os hombros dos legisladores, em logar de penetrar excusamente na casa d'estes, sempre desconfiado da sua falsa posição de hospede importuno? Toda a questão se reduz a isto: os ministros já vão ás camaras, já informam os legisladores, já influem nas votações: é melhor que façam tudo isso dos corredores, ou da tribuna? A hypocrisia será preferivel á sinceridade?

Parlamentarismo! gritarão espantados quantos entendem que não ha regimen presidencial senão copiado *ipsis verbis* dos Estados Unidos do norte. Vejamos se teem razão: A presença dos ministros de estado no congresso não é, em si, facto que em cousa alguma estabeleça a confusão, a penetração reciproca dos poderes legislativo e executivo; não é, pois, um traço de parlamentarismo. Se para tanto bastasse o facto, em si, poderia com egual razão dizer-se que o facto em si, de haver camara e senado e ministros seria egualmente indicio de existencia de parlamentarismo. Seja qual for a maneira

de funccionar o resto da machina, colloquem-se os ministros nas suas secretarias, ou nos corredores soturnos das camaras, ou na tribuna, a dar explicações das suas ideias — não ha parlamentarismo onde o ministerio não é uma delegação da camara, onde a camara não o póde derrubar, nem elle a ella, onde os legisladores não são ministros, nem os ministros legisladores. Bem grosseiro seria para este ultimo caso encontrar distincção essencial entre relações *escriptas* e relações *verbaes* dos dois poderes. Pois bem; as escriptas já existem: o governo entende-se, tanto em Washington como no Rio de Janeiro, por meio de mensagens com o congresso e o congresso com o governo. Que mais era que o ministro fosse verbalmente dizer o que agora põe no papel? Ou, por outra, o facto de responder por escripto ás perguntas do congresso e o de sollicitar-lhe pela mesma via as auctorisações de que precisa não é já correspondente á presença pessoal, para dar explicações e justificar projectos?

Um escrupulo póde restar ainda no espirito dos inimigos mais do que intransigentes — meio fanaticos — do parlamentarismo, que vão repellindo sem mais exame tudo quanto o possa recordar: não seria a presença dos ministros no congresso motivo para que resuscitassem os abusos de tribuna, as retaliações descommedidas, a interminavel verbiagem de outros tempos? Essa duvida vem da ideia vulgar, que em outro logar d'esta obra accusei, de que o parlamentarismo é o regimen

em que se fala muito. Haveria justiça em dizer que é o regimen em que os representantes falam do que não devem; mas, pelo que respeita á quantidade de discursos, nada impede que seja egual nos dois systemas. Dependerá sempre menos das instituições do que da indole mais ou menos expansiva do povo que por ellas se governar. Do mesmo modo, os ataques pessoaes, as invectivas violentas explicam-se quasi só pelo temperamento e pela educação dos individuos. Nada tem que ver com isso o ser ou deixar de ser o ministerio delegação dos representantes, isto é, o ser ou não parlamentar o regimen. Não sei de paiz em cuja representação se tenham feito discursos tão largos como alguns que figuram nos annaes do congresso dos Estados Unidos. Oradores teem-se dado ao luxo de deitar palavras tribuna abaixo, durante dias e dias a fio. Accusações ferinas, aggravos pessoaes, que chegam algumas vezes á liquidação pelo pugilato, dão-se infelizmente em toda parte onde se agglomeram homens, especialmente se estão em litigio opiniões e interesses. Não ha razão alguma para se affirmar que a presença dos ministros de estado no congresso, em certas occasiões, seja motivo para que mais se ostente esse lado feio da natureza humana; parece, pelo contrario, mais justo suppor que as sessões a que comparecerem membros do governo devem revestir outra solemnidade e elevação que não as ordinarias em que se debater o expediente diario legislativo.

A modificação que proponho na nossa vida representativa não é, conforme as razões que dei, incompativel com o regimen presidencial. Por outro lado, não seria ainda uma completa innovação. Em algumas das republicas americanas não parlamentares está admittido que, em certas occasiões e circumstancias, os ministros podem ir ás camaras. Bastar-me-á narrar o que se passa na Argentina, que seguiu, como nós, o systema americano, mas sem escravisar-se á lettra da constituição de Hamilton. Na Argentina os ministros podem ir ao congresso e tomam a palavra na defeza dos pedidos de meios que lhe fizeram, ou de alguma lei da iniciativa do governo. Nas deliberações, porém, não teem voto, porque são incompativeis com o exercicio do poder legislativo. Podem tambem os ministros ser convidados por alguma das camaras a ir dar explicações. A isto se chama lá *interpellação*, exactamente como na linguagem parlamentar; mas o ministro não é moral nem legalmente obrigado a acceitar taes interpellações. Esta restricção não diminue o direito de interpellar; limita o dever do ministro quanto a responder á interpellação. 'E' uma sabia cautela; porque, sem tirar ao governo a possibilidade de falar á nação da sua mais elevada tribuna, coarcta a intemperança dos palradores que possam pretender asphixial-o em diluvio de discursos. Essa liberdade deixada aos ministros é tambem freio efficaz ás possiveis contendas irritantes que as interpellações podem pro-

duzir. Aliás ainda essas demasias devem ser prevenidas pelo regulamento interno da camara.

A differença capital que, em todo caso, existirá sempre entre o parlamentarismo e o presidencialismo, quanto ao modo e fins das discussões em que comparecerem membros do governo, será esta: no primeiro, terão por alvo demittir ou sustentar o gabinete; no segundo, elucidar as questões, fazer publico o pensamento do governo, habilitar melhor o congresso a votar os meios, financeiros ou não, que lhe forem pedidos e a opinião a julgar os homens e a politica. São evidentemente vantagens de primeira ordem para a practica de um governo livre. Ajuncte-se a isto que, por tal modo, seriam escolhidos com mais cuidado os homens de governo, não pelos dotes oratorios, porque não se tractaria de commover, mas pelas qualidades de estadista, porque se tractaria de demonstrar e convencer; que a responsabilidade moral do executivo teria mais um meio de se fazer sentir; que se esclareceriam os elementos da responsabilidade legal confiada á justiça organisada; que entre os pedidos de informações e a sua satisfação mediaria menos tempo, sendo esta muito mais ampla; que, finalmente, se limparia o regimen presidencial, sem prejuizo da fidelidade á doutrina, de uma das agruras que ainda o fazem antipathico: — e è de esperar que tudo isso pése mais no animo dos bons brasileiros do que a preoccupação de copiar servilmente as instituições norte-americanas.

LIVRO IV

CONFLICTOS E HARMONIAS

CAPITULO I

ROTAÇÃO DOS PARTIDOS

Seria ociosa a discussão que se emprehendesse para averiguar se ha ou não utilidade na existencia de partidos politicos. Não que tal utilidade seja evidente, mas porque é certo que a divisão dos cidadãos em partidos torna-se phenomeno inevitavel logo que a vida nacional começa a formalisar-se, ainda que não mui nitidamente. A existencia de partidos é, pois, um facto com o qual se tem de contar necessariamente na evolução das nações. E, como os partidos se formam sempre com a aspiração de tomar a responsabilidade do governo, podem considerar-se em perenne conflicto pela posse do mando. E' quasi egual a intensidade com que todos gravitam para esse ideal positivo. E' verdade que existem gradações nos temperamentos partidarios, dos mais pacientes e mansos aos mais ardentes e exaltados; mas dá-se uma compensação no facto de serem ordinariamente mais numerosos e terem, portanto, mais

probabilidades de alcançar o poder os partidos moderados do que os exaltados. O que lhes falta em ardor é supprido em firmeza, pela posse do triumpho ou pela segurança de alcançal-a proximamente. Em todas as nações normalisadas ha os chamados partidos de governo e os simplesmente doutrinarios. Estes, sem renunciarem á aspiração de governar, dedicam-se de preferencia a prégar principios, fazendo assim uma especie de voto de castidade quanto ao gozo immediato da direcção dos negocios. Por isso tambem não raro exhibem todos os vicios e virtudes dos ascetas religiosos: impellidos pelas melhores intenções imaginaveis, são de ordinario intolerantes, aggressivos, intractaveis e improductivos. Como o homem, porém, que, tendo sido impetuoso na juventude, modificou atravez dos annos o caracter, e, na edade da razão, se fez prudente, sem deixar de ser logico, decidido e energico, — não raro tambem os arrebatados agrupamentos doutrinarios, accumulando experiencia e aptidão, transformam-se em partidos perfeitamente apparelhados para o fecundo exercicio do governo.

Theoricamente, não ha duvida quanto ao criterio que deve determinar a subida de um partido ao poder e a retirada do que o estava occupando: tal mudança deve dar-se — quando a maioria da nação quizer. Não ha infelizmente meio infallivel de avaliar a vontade da maioria da nação; mas as duas doutrinas representativas, a parlamentar e a

presidencial, estão de accordo em que só ella póde determinar legitimamente a rotação dos partidos. Entretanto, os meios de realisar esse pensamento pelos dois systemas politicos são bem diversos: no parlamentar, a despedida de um partido e a chamada do outro são pronunciadas pelo chefe do estado; no presidencial, pelo proprio povo, falando nas urnas.

Admittindo que a opinião publica seja vigorosa, independente e livre, não ha superioridade de um sobre o outro d'esses methodos de solver o conflicto dos partidos: o chefe de estado parlamentar não ha de decretar a mutação, sem que o partido que está governando tenha sido derrotado pela opinião, e, pois, a substancia da cousa será identica ao que se dá no presidencialismo. Mas, se a opinião fôr debil e incapaz de mudar a face das cousas, os resultados serão differentes para os dois systemas: no presidencial, tornar-se-á indefinida a duração do mesmo partido no poder; no parlamentar, a rotação se fará sempre, mas unicamente ao arbitrio do chefe do estado. Não se tracta de saber qual d'estas duas situações é a melhor, porque ambas são más; o que se póde é verificar qual é a peior.

Das nações representativas que existem hoje contam-se por escassas unidades aquellas em que não seja regra invariavel que a victoria eleitoral pertença ao partido que dispõe do governo. Algumas ha em que os costumes publicos são ainda

tão barbaros — que nem sequer permittem a expressão material do voto dos cidadãos e onde a eleição não passa de grosseiro simulacro, destinado a mascarar o despotismo; em outras, porém, é possivel a todo cidadão dar o seu voto, e esse voto se conta, mas a opinião publica está tão debil ainda — que não tem força para vencer as influencias officiaes. Em qualquer d'essas condições, já é uma grande vantagem haver a nação conquistado sequer o nome de representativa. Terá posto o pé no primeiro degrau da escada da liberdade. Para galgar o resto basta-lhe deixar obrar a natureza. O espirito publico seguirá a sua evolução mais ou menos dolorosa, e, se tiver qualidades para adquirir completa emancipação, formará em breve um nucleo de resistencia ao arbitrio do poder de facto. Em todo caso, o povo terá o governo que merecer. Não se dará a rotação dos partidos, mas a politica não deixará, por isso, de modificar-se com o tempo. Não é impossivel a um partido conservar-se agarrado ao poder por dezenas de annos; mas nunca ha de conseguir conservar inalteravel o espirito com que começou. O partido que governa é tão escravo da evolução como os outros, e o que explica em grande parte o seu progresso é exactamente a acção critica dos seus antagonistas. De certo poncto em diante o que se mantem no poder é apenas uma denominação partidaria; a politica está inteiramente mudada, não só quanto aos seus agentes como em relação ao

espirito que os guia. Casos ha mesmo de mudar-se por completo uma situação materialmente forte. Os partidos que dominavam em 1887 e em 1890 nas republicas do Uruguay e Argentina acabavam de vencer nas urnas e de submetter nas batalhas os seus adversarios, e, no dia seguinte, prestavam-se a soffrer a modificação que devia trazer ao governo o espirito dos derrotados. Toda a historia mostra que a humanidade obedece á lei physica de que a reacção é egual e contraria á acção. Os factos que citei déram-se depois de revoluções armadas, mas pódem ter logar tambem em plena serenidade da evolução. No Chile, ha mais de vinte annos, operou-se este caso. O presidente Errazuriz, eleito pelos conservadores, que desde muito dominavam o paiz, julgou interpretar a opinião nacional e as tendencias do seu proprio partido, declarando-se liberal. Assim fez, e o partido liberal, por essa fórma reconstituido, occupa até hoje o poder. Esteve scindido na revolução contra o presidente Balmaceda; partilhou depois o governo com os conservadores; mas a situação é ainda sua.

Applicando o regimen parlamentar a nações nas circumstancias das que estou figurando, cumpre indagar preliminarmente se se tracta de uma republica ou de uma monarchia. No primeiro caso, como em outro logar já mostrei, tudo será egual ao que se passa no regimen presidencial: o presidente da republica tem de governar sempre com o seu partido; a situação não muda, sem uma victoria elei-

toral da opposição; a politica poderá evolucionar do mesmo modo que acabo de expor, falando do outro regimen. Se se tracta, porém, de uma monarchia que tenha a pretensão de viver parlamentarmente, como a rotação dos partidos é indispensavel no parlamentarismo, não podendo ser feita naturalmente pela opinião, se fará necessariamente por obra do principe. As monarchias parlamentares buscam logo, no proprio interesse, cultivar a existencia de dois partidos, necessarios ao jogo do governo. Artificial ou naturalmente, esses dois partidos se teem formado em todas, quasi sempre com as denominações de *conservador* e *liberal*. Está entendido que hão de governar alternadamente, por prasos mais ou menos eguaes, cerca de uma meia duzia de annos. Tudo isso tem muito de convencional e mechanico; mas, se é facil convencionalisar e mechanisar álguns magnates politicos, o mesmo não se dá quanto ao grosso da população mais ou menos esclarecida. Esta toma a serio os preceitos parlamentares, temperando-os sempre, é verdade, com as conveniencias de cada partido e, por isso, o partido que está no poder exige do outro uma victoria eleitoral para entregar-lhe o timão, ao passo que o que está de baixo grita contra o principe, porque não despede os seus conselheiros, tolhendo assim a celebrada rotação. Não demora que se ameace com abandonar a causa do throno. Breve, o principe entra a considerar na inconveniencia de matar á mingua um dos partidos con-

stitucionaes; arranja-se um pretexto qualquer, a bascula se move e opera-se a cambalhota de um e a elevação do outro. Os partidarios innocentes, que trabalharam na politica, que cabalaram, que votaram, que gastaram tempo e fortuna, ou que esperavam ganhal-a, não podem receber tal golpe com cara alegre, e, por isso, é commum que a cada mudança de situação corresponda o desprendimento de uma leva mais ou menos volumosa de individuos, que abandonam o partido decahido e veem repartir-se pelo que subiu e pelo que ataca radicalmente as instituições. Em todas as monarchias parlamentares actualmente existentes tende a crescer a opinião arregimentada que aspira á ruina total da fórma politica imperante.

Em conclusão, quando a alternação dos partidos tem de fazer-se ao criterio do principe, a estabilidade das instituições é cada vez menos energica. O que ellas perdem em prestigio não é infelizmente ganho para o caracter dos homens que as servem. A politica faz-se exclusivamente com os olhos no throno. E' natural que se percam de vista as ideias e que a opinião publica entre em grande decadencia.

O governo presidencial resolve melhor do que o parlamentar o conflicto dos partidos. Nem é maior nelle do que no seu rival a probabilidade de revoluções inspiradas pela ambição do mando. As monarchias parlamentares as teem tido, armadas e pacificas, em numero e qualidade taes — que ne-

outras palavras, vasias, quando destinadas a quem não tem tudo isso na alma, antes de tel-o nos ouvidos e no papel.

É certo que a aprendizagem da liberdade nunca se faz tão fecundamente como no exercicio da mesma liberdade; mas este ha de ser negativo, ou contraproducente, toda vez que estiver em contradicção com a indole, com as condições do povo. Ora, procurei demonstrar nesta obra que a indole, que as mais essenciaes condições do Brasil são inconciliaveis com o parlamentarismo e se harmonisam facilmente com o espirito do governo presidencial.

FIM.

INCORRECÇÕES TYPOGRAPHICAS

Com grande magoa do auctor, sahe este livro eivado de uma assombrosa quantidade de erros de imprensa. Copiados os originaes e revistas as provas por mais de uma pessoa, nem sequer uniformidade orthographica pôde guardar-se. Quanto á revisão do proprio auctor, todos os escriptores sabem que é quasi inutil, no sentido meramente typographico: o auctor lê o que escreveu, não o que os typographos compozeram. A revisão do auctor só aproveita quanto á fórma da expressão. Se não dispõe de um bom revisor extranho, póde contar certo com os monstruosos resultados de que esta obra é exemplo. Felizmente, são bem poucos os erros que desfiguram o sentido. Os seguintes foram os que maior impressão fizeram ao auctor:

Na pagina 72, linha 4, está *momento* por *monumento*.
Na pagina 75, linha 23, está *só a*, em vez de *só a que*.
Na pagina 105, linha 9, está *coração secretar* etc., em logar de *estomago secretar* etc.

Eis agora uma lista dos numerosissimos descuidos menores que o auctor pôde descobrir, com o auxilio de um habil e paciente amigo:

Pag.	linha	erro	emenda
27	28	garatir	garantir
28	7	cansumiu	consumiu
31	6	diarimente	diariamente

INDICE

—

PROLOGO V

LIVRO I

ESTADO DA QUESTÃO

CAPITULO I. — *E' licito propor desde já retoques á constituição?* 11
A obra reformadora do governo provisorio 12
Como se constituiu a constituinte 14
Como trabalhou a constituinte 15
CAPITULO II. — *De que indole é a reforma que nos convem?* 21
A estabilidade da constituição ingleza 23
Como nos devemos encaminhar para a mesma situação 25
CAPITULO III. — *Caracter de originalidade que devem ter as nossas instituições* 31
A Suissa 32
Os Estados Unidos 35
A Argentina 37
Em que sentido se deve tomar a originalidade 40
CAPITULO IV. — *Que é que se discute?* 47
Não é a fórma de governo 48
Não é a questão social 56
Não é a organisação administrativa 57
Onde está a divergencia? 59
CAPITULO V. — *Razões do principio de descredito em que tem incorrido o governo presidencial no Brasil* 61
O cambio 62
Esbanjamentos 69

Perturbações civis..... 72
O que sente o criterio popular 73
Como se tem exercido o presidencialismo 75
Má comprehensão por parte dos republicanos 77
Amigos prejudiciaes 79
O que dirá o tempo 81

LIVRO II

PARALLELO DOS DOIS SYSTEMAS

CAPITULO I. — *Em que se distingue o governo presidencial do parlamentar* 87
As duas origens..... 87
Em que se parecem os dois systemas 89
Em que divergem 90
Estructura do presidencialismo..... 90
Estructura do parlamentarismo..... 91
Resumo 93
A noção da opinião actual 93
CAPITULO II. — *Comparação de principios* 99
Desde a origem 100
Cada orgam com sua funcção 101
Impossibilidade de um criterio seguro para a mutua acção e reacção dos dois poderes, segundo o parlamentarismo 108
O homem publico nos dois regimens..... 113
Quanto á regularidade no governo e administração.. 120
CAPITULO III.— *O Brasil não tem condições para o governo parlamentar*..... 127
Licção da experiencia 127
Na monarchia e na republica 130
Federalismo e unitarismo 133
A federação não offerece materia á vida parlamentar 138
Embaraços para a dissolução parlamentar no regimen federativo 142
As divisões da opinião..... 146
Indole democratica do Brasil..... 152

Não somos um povo respeitoso 155
Temperamento parlamentar 159
CAPITULO IV. — *Da responsabilidade nos dois systemas* 167
O cavallo de batalha dos parlamentaristas 167
O que está na lei 169
Responsabilidade não escripta 173
Uma garantia de responsabilidade com que não contam os parlamentaristas 181
Conclusão 186

LIVRO III

IDEIAS SOBRE A ORGANISAÇÃO E EXERCICIO DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

CAPITULO I. — *A legislatura* 193
Destino do congresso 193
O congresso deve representar a opinião 197
Pouca paga 201
Pequeno numero 203
Modo de illudir os males do grande numero 208
Uma ou duas camaras ?... 212
Valor d'esta questão 223
Constituição das camaras 225
CAPITULO II. — *O presidente* 236
Natureza do cargo 236
Methodos de eleição de presidente 238
A eleição popular 239
Eleição indirecta 242
A fórma preferivel 245
Rapidez da substituição 248
A selecção dos homens, segundo os dois methodos .. 249
O presidente não fica escravisado á legislatura que o nomeou 251
O perigo da fraude 253
Substituição do presidente 254
Como fazer a reforma ?..... 258
Permanencia da funcção, mudança do funccionario .. 264

Extensão do praso 264
Reelegibilidade 270
Qual será o melhor presidente? 276
CAPITULO III. — *O ministerio* 293
Natureza da instituição 293
Qualidades dos ministros 300
Unidade do ministerio 306
Espirito de continuidade no governo 317
D'onde devem ser tirados os ministros? 320
Relações dos ministros com o congresso 321

LIVRO IV

CONFLICTOS E HARMONIAS

CAPITULO I. — *Rotação dos partidos* 331
CAPITULO II. — *Gestação das leis* 339
Iniciativa das leis 339
Votação das leis 342
Sancção e veto 344
CAPITULO III. — *O maior conflicto legal* 349
CAPITULO IV. — *O maior conflicto extra-legal* 355

180